

Lagrådsremiss

Skärpta regler för villkorlig frigivning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 28 augusti 2025

Gunnar Strömmer

Walo von Greyerz
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Det finns ett behov av att lägga om kriminalpolitiken. Fokus ska flyttas från gärningsman till brottsoffer och samhällsskydd. För att åstadkomma detta ses centrala delar av strafflagstiftningen över i syfte bland annat att skärpa innehållet i de befintliga påföljderna, framför allt fängelsestraffet. I lagrådsremissen föreslår regeringen bland annat

- att den andel av strafftiden som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske höjs från två tredjedelar till tre fjärdedelar och att denna höjning genomförs stegvis med de längsta fängelsestraffen först,
- att tröskeln för att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den dömda missköter sig under anstaltsvistelsen sänks,
- att det ska vara möjligt att skjuta upp den villkorliga frigivningen om det finns en risk för att den dömda återfaller i allvarlig brottslighet,
- att allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad och att alla fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning,
- att prövotiden efter villkorlig frigivning ska vara minst två år, i stället för dagens ett år, och att den villkorligt frigivna som huvudregel ska ställas under övervakning, och
- att hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas vid återfall i brott under prövotiden samt att det inte ska ges någon ny villkorlig frigivning från den förverkade delen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026, utom vissa av lagändringarna om höjning av andelen av strafftiden som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske. De lagändringarna föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	12
2.3	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	13
2.4	Förslag till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189).....	14
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid	15
2.6	Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	16
2.7	Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)	18
3	Ärendet och dess beredning	20
4	Reglerna om fängelse och villkorlig frigivning	21
4.1	Fängelse.....	21
4.1.1	Fängelsestraffets längd	21
4.1.2	Verkställighet av fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt	21
4.1.3	Villkorlig frigivning	22
4.1.4	Övervakning under prøvotiden.....	23
4.1.5	Uppskjuten villkorlig frigivning.....	25
4.1.6	Förverkande av villkorligt medgiven frihet	28
4.2	Det finns ett behov av ett skärpt regelverk	29
5	Fängelsestraffets innehåll skärps	31
5.1	Den som döms till fängelse ska avtjäna större andel av straffet innan han eller hon frigges	31
5.2	Villkorlig frigivning även vid korta straff	39
5.3	Allmänna fängelseminimum höjs till en månad	41
5.4	Prövotiden efter villkorlig frigivning ska vara minst två år.....	44
5.5	Det införs en presumtion för övervakning under prövotiden	47
6	Ökade möjligheter att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning	51
6.1	Tydligare reaktioner vid misskötsamhet under verkställighet i kriminalvårdsanstalt.....	51
6.2	Uppskjuten villkorlig frigivning vid risk för återfall i allvarlig brottslighet	56
6.3	Det ska införas en skyldighet att lämna de uppgifter som behövs för genomförandet av en riskutredning.....	71

7	Reaktionerna vid återfall i brott och misskötsamhet efter villkorlig frigivning skärps.....	76
7.1	Hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas vid återfall i brott under prøvotiden.....	76
7.2	Villkorlig frigivning får inte ske från förverkad villkorligt medgiven frihet.....	80
8	Tidpunkten för ansökan om omvandling av fängelse på livstid senareläggs.....	81
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	83
10	Konsekvenser av förslagen	89
11	Författningskommentar.....	98
11.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	98
11.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	108
11.3	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	108
11.4	Förslaget till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189).....	109
11.5	Förslaget till lag om ändring i lag (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid	109
11.6	Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610).....	110
11.7	Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)	114
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48) i relevanta delar	116
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i relevanta delar	121
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	129
Bilaga 4	Sammanfattning av Utkast till lagrådsremiss Skärpta regler för villkorlig frigivning	130
Bilaga 5	Utkastets lagförslag	131
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	146

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189),
5. lag om ändring i lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid,
6. lag om ändring i fängelselagen (2010:610),
7. lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 25 kap. 8 §, 26 kap. 1, 2, 6–8, 10, 12, 21 och 23 §§, 28 kap. 3 §, 34 kap. 5 § och 37 kap. 7 och 11 §§ brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 kap.

8 §¹

Om uppbörd och indrivning av böter finns *bestämmelser* i bötesverkställighetslagen (1979:189).

Böter som inte betalas får, om inte annat är föreskrivet, förvandlas till fängelse i lägst *fjorton dagar* och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen.

Bestämmelser om uppbörd och indrivning av böter finns i bötesverkställighetslagen (1979:189).

Böter som inte betalas får, om inte annat är föreskrivet, förvandlas till fängelse i lägst *en* och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen.

26 kap.

1 §²

Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet.

Fängelse på viss tid får inte understiga *fjorton dagar* och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

I fråga om fängelse som förvandlingsstraff för böter finns särskilda föreskrifter.

Fängelse på viss tid får inte understiga *en månad* och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

¹ Senaste lydelse 1991:240.

² Senaste lydelse 2023:257.

2 §³

Fängelse får användas som gemensamt straff för flera brott, om fängelse kan följa på något av brotten.

Fängelse på viss tid får sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men får inte överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller arton år. Det får inte heller överskrida det svåraste straffet med mer än

1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år,
3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i åtta år eller längre.

Vid tillämpningen av andra stycket ska bötesstraff anses motsvara fängelse i *fjorton dagar*. Vid tillämpningen av andra stycket ska bötesstraff anses motsvara fängelse i *en månad*.

Det svåraste av de lägsta straffen får inte underskridas.

6 §⁴

När *två tredjedelar* av ett tidsbestämt fängelsestraff, *dock minst trettio dagar*, har avtjänats ska den dömde friges villkorligt.

När *tre fjärdedelar* av ett tidsbestämt fängelsestraff *som uppgår till sex år eller mer* har avtjänats ska den dömde friges villkorligt. *Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än sex år ska friges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.*

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömde kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 § *eller från* ett förvandlingsstraff för böter.

Villkorlig frigivning får inte ske från

1. fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 §,

2. ett förvandlingsstraff för böter, *eller*

3. *fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.*

6 a §⁵

Om det finns *särskilda skäl* mot villkorlig frigivning, ska den skjutas upp enligt vad som framgår av 7 §. Vid bedömningen av om det

Om det finns *skäl* mot villkorlig frigivning, ska den skjutas upp enligt vad som framgår av 7 §. Vid bedömningen av om det finns *skäl*

³ Senaste lydelse 2009:396.

⁴ Senaste lydelse 2018:1253.

⁵ Senaste lydelse 2021:74.

finns *särskilda skäl* mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömden under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt

1. inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller

2. annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömden under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt

Om den dömden avtjänar fängelse i minst

1. fyra år för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid, eller

2. två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form

ska den villkorliga frigivningen skjutas upp om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att han eller hon begår nya brott av allvarligt slag.

7 §⁶

Om den villkorliga frigivningen skjuts upp, ska det i beslutet anges med hur många dagar det ska ske.

När antalet dagar som den villkorliga frigivningen ska skjutas upp med bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst etthundraåttio dagar åt gången.

Om den villkorliga frigivningen skjuts upp, ska det i beslutet anges en ny tidpunkt för villkorlig frigivning.

När den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av risk för att den dömden begår nya brott av allvarligt slag ska den villkorliga frigivningen skjutas upp med etthundraåttio dagar åt gången eller den kortare tid som är nödvändig för att en strafftid om sextio dagar ska återstå.

I andra fall får den villkorliga frigivningen skjutas upp med högst etthundraåttio dagar åt gången. När den nya tidpunkten för den villkorliga frigivningen bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas.

⁶ Senaste lydelse 2018:1253.

8 §⁷

Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av 6 § första stycket hänsyn tas till den sammanlagda fängelse tiden. Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs med tillämpning av 6 § andra stycket *eller som dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller förvandlingsstraff för böter.*

Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av 6 § första stycket hänsyn tas till den sammanlagda fängelse tiden. Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs

1. med tillämpning av 6 § andra stycket,

2. med anledning av en dom enligt 28 kap. 3 §,

3. på grund av ett beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §, eller

4. som förvandlingsstraff för böter.

Såsom avtjänad tid räknas även tid under vilken straffet ska anses verkställt enligt bestämmelserna i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.

10 §⁸

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst *trehundrasextiofem dagar.*

Straffet är helt verkställt vid prøvotidens utgång förutsatt att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst två år.

Ett fängelsestraff är helt verkställt vid prøvotidens utgång om villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

12 §⁹

Den som är villkorligt frigiven ska ställas under övervakning om det behövs för att minska risken att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället.

Beslut i fråga om övervakning meddelas av Kriminalvården.

Den villkorliga frigivningen ska vara förenad med övervakning från dagen för frigivningen.

Kriminalvården får besluta att den som frigives villkorligt inte ska ställas under övervakning, om det saknas anledning att befara att han eller hon kommer att göra sig skyl-

⁷ Senaste lydelse 2018:1253.

⁸ Senaste lydelse 2019:464.

⁹ Senaste lydelse 2019:464.

dig till fortsatt brottslighet eller om det finns särskilda skäl.

Om inte annat har beslutats upphör övervakningen vid prövotidens utgång.

Övervakningen upphör vid prövotidens utgång eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar.

21 §¹⁰

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett annat brott finns i 34 kap.

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett nytt brott under prövotiden finns i 34 kap.

23 §¹¹

Förklaras villkorligt medgiven frihet helt eller delvis förverkad, ska med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses som nytt fängelsestraff. Detsamma ska gälla vid beräkning av strafftid enligt strafftidslagen (2018:1251).

Om villkorligt medgiven frihet har förklarats förverkad ska det som har förverkats anses som ett eget fängelsestraff och verkställas och strafftidsberäknas enligt strafftidslagen (2018:1251).

28 kap.

3 §¹²

Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst *fyrtion* dagar och högst tre månader.

Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst *en* och högst tre månader.

Om rätten förenar skyddstillsyn med fängelse, får den inte samtidigt döma till böter enligt 2 § eller meddela föreskrift om samhällstjänst.

Om förhållandena kräver det, får rätten förordna att domen på fängelse *skall gå i verkställighet* trots att den inte har *vunnit* laga kraft.

Om förhållandena kräver det, får rätten *bestämma* att domen på fängelse *ska verkställas* trots att den inte har *fått* laga kraft.

34 kap.

5 §¹³

Tillämpas 1 § första stycket eller 3 § i fråga om någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska, om brottet har begåtts under prövotiden, den villkorligt medgivna friheten

Om 1 § första stycket tillämpas i fråga om brott som har begåtts under prövotiden för någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska hela den villkorligt medgivna

¹⁰ Senaste lydelse 2019:464.

¹¹ Senaste lydelse 2018:1253.

¹² Senaste lydelse 1998:604.

¹³ Senaste lydelse 2019:464.

eller en del av denna förklaras friheten förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det. särskilda skäl talar mot det.

Som särskilda skäl för att inte förverka eller för att förverka endast en del av villkorligt medgiven frihet får rätten beakta

1. om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet,

2. om lång tid har förflutit mellan brotten, eller

2. om lång tid har förflutit mellan brotten *eller mellan tidpunkten för den villkorliga frigivningen och den nya brottsligheten*, eller

3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Om rätten inte beslutar om förverkande enligt första stycket, får den besluta om åtgärd som avses i 26 kap. 19 § första stycket eller förlänga prøvotiden med högst *trehundrasextiofem dagar* utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §. Rätten får dock inte besluta om elektronisk övervakning enligt 26 kap. 17 §.

Om rätten inte beslutar om förverkande enligt första stycket, får den besluta om åtgärd som avses i 26 kap. 19 § första stycket eller förlänga prøvotiden med högst *ett år* utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §. Rätten får dock inte besluta om elektronisk övervakning enligt 26 kap. 17 §.

En åtgärd enligt tredje stycket får beslutas endast före prøvotidens utgång. Förverkande får beslutas endast om frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från prøvotidens utgång.

37 kap.

7 §¹⁴

Kriminalvårdens beslut i frågor som avses i 26 kap. 12 § *första stycket*, 13 § andra stycket, 15 § andra stycket, 16 och 17 §§ och 19 § första stycket samt 28 kap. 7 § får överklagas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor ligger där den övervakade är inskriven.

Kriminalvårdens beslut i frågor som avses i 26 kap. 13 § andra stycket, 15 § andra stycket, 16 och 17 §§ och 19 § första stycket samt 28 kap. 7 § får överklagas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor ligger där den övervakade är inskriven. *Detsamma gäller Kriminalvårdens beslut att ändra ett beslut enligt 26 kap. 12 § om att den frigivne inte ska stå under övervakning.*

Beslut av en övervakningsnämnd i frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 16, 17, 19 och 22 §§ samt 28 kap. 7 och 11 §§ får överklagas till tingsrätten i den ort där övervakningsnämnden ligger. Om beslutet rör frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 16, 17 eller 19 § eller 28 kap. 7 §, får det överklagas av Kriminalvården. Överklagandet ska ges in till övervakningsnämnden. Klagotiden räknas från den dag då den klagande fick del av beslutet. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Övervakningsnämnden ska dock inte vara part i domstolen.

Beslut enligt denna balk av en övervakningsnämnd i andra frågor än som avses i första stycket får inte överklagas.

Beslut av en övervakningsnämnd i frågor som avses i 26 kap. 12, 16, 17, 19 och 22 §§ samt 28 kap. 7 och 11 §§ får överklagas till tingsrätten i den ort där övervakningsnämnden ligger. Om beslutet rör frågor som avses i 26 kap. 12, 16, 17 eller 19 § eller 28 kap. 7 §, får det överklagas av Kriminalvården. Överklagandet ska ges in till övervakningsnämnden. Klagotiden räknas från den dag då den klagande fick del av beslutet. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Övervakningsnämnden ska dock inte vara part i domstolen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § första stycket, 6 a och 7 §§ i den äldre lydelsen gäller fortfarande för

- a) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut före ikraftträdandet,
- b) fängelsestraff på livstid som omvandlats till fängelsestraff på viss tid före ikraftträdandet, och
- c) fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet och som verkställs gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet.

3. För fängelsestraff som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet som har meddelats före ikraftträdandet gäller 26 kap. 6 § och 8 § första stycket i den äldre lydelsen.

4. För fängelsestraff som har dömts ut före ikraftträdandet gäller 26 kap. 10 § första stycket i den äldre lydelsen.

¹⁵ Senaste lydelse 2021:249.

2.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 6 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt 2.1

Föreslagen lydelse

26 kap.

6 §¹

När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till *sex* år eller mer har avtjänats ska den dömda frigges villkorligt. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än *sex* år ska frigges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till *tre* år eller mer har avtjänats ska den dömda frigges villkorligt. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än *tre* år ska frigges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömda kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från

1. fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 §,
2. ett förvandlingsstraff för böter, eller
3. fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.
 2. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § första stycket i den äldre lydelsen gäller fortfarande för
 - a) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut före ikraftträdandet, och
 - b) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut efter ikraftträdandet och som verkställs gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet.

2.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 6 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt 2.2

Föreslagen lydelse

26 kap.

6 §¹

När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff *som uppgår till tre år eller mer* har avtjänats ska den dömda frigges villkorligt. *Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än tre år ska frigges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.*

När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff har avtjänats ska den dömda frigges villkorligt.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömda kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från

1. fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 §,
2. ett förvandlingsstraff för böter, eller
3. fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.
 2. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § första stycket i den äldre lydelsen gäller fortfarande för

- a) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut före ikraftträdandet, och
- b) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut efter ikraftträdandet och som verkställs gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2025:000.

2.4 Förslag till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)

Härigenom föreskrivs att 15 § bötesverkställighetslagen (1979:189) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

Om böter inte har kunnat drivas in och det beror på trots från den bötfällda, ska böterna på talan av åklagare förvandlas till fängelse. Bötesförvandling ska också ske om det av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt.

Om den bötfällda, när förvandlingsstraffet ska beslutas, är skyldig att betala även andra böter än sådana som avses i första stycket, ska också dessa böter förvandlas.

Förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst *fjorton* dagar och högst tre månader.

Förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst *en* och högst tre månader.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

En ansökan får göras när den dömde har avtjänat minst *tio* år av livstidsstraffet. Om ansökan avslås, får en ny ansökan göras tidigast ett år efter det att beslutet *vann* laga kraft.

En ansökan får göras när den dömde har avtjänat minst *tolv* år av livstidsstraffet. Om ansökan avslås, får en ny ansökan göras tidigast ett år efter det att beslutet *fick* laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2.6 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelselagen (2010:610)

dels att 10 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 12 kap. 6–10 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

4 §

En intagen som ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, får vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändig för att utredningen ska kunna genomföras.

En intagen som ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 12 kap. 6 § eller enligt 10 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, får vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändig för att utredningen ska kunna genomföras.

12 kap.

6 §

Kriminalvården får besluta om att hämta in en utredning med utlåtande om risken för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag (riskutredning).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur en riskutredning enligt första stycket ska genomföras.

7 §

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för nya brott av allvarligt slag får bara meddelas om en riskutredning enligt 6 § har hämtats in. En sådan utredning behöver dock inte hämtas in om det är uppenbart obehövligt.

8 §

En riskutredning enligt 6 § ska utföras av Rättsmedicinalverket. Utredningen ska utföras skyndsamt och ges in till Kriminalvården inom sex veckor från det att beslutet om riskutredning kom in till Rättsmedicinalverket.

9 §

Ett urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov får tas på en person som genomgår en riskutredning enligt 6 § om det behövs för att kunna bedöma personens psykiska eller kroppsliga tillstånd.

En urinprovtagning får inte utföras eller bevittnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska.

10 §

Sådana uppgifter om den dömde som behövs för genomförandet av en riskutredning enligt 6 § ska lämnas ut till Rättsmedicinalverket från en verksamhet där det gäller

1. sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§, 26 kap. 1 § eller 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller

2. tystnadsplikt enligt 29 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659) eller 17 kap. 11 § socialtjänstlagen (2025:400).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2.7 Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)

Härigenom föreskrivs att 19 och 21 §§ strafftidslagen (2018:1251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

Om flera fängelsestraff på viss tid verkställs samtidigt, ska den sammanlagda fängelsetiden i dagar läggas till grund för beräkningen av strafftiden.

Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs

- 1. med tillämpning av 26 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,*
- 2. med anledning av en dom enligt 28 kap. 3 § brottsbalken,*
- 3. på grund av ett beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 § brottsbalken, eller*
- 4. som förvandlingsstraff för böter enligt 15 § bötesverkställighetslagen (1979:189).*

21 §

En dömd ska meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer

1. dagen för strafftidens början,
2. fängelsestraffets längd i dagar,
3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande, *och*
4. dagen för strafftidens slut.

3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande,
4. dagen för strafftidens slut,
5. *tidigaste dag för villkorlig frigivning,*
6. *återstående strafftid i dagar, och*
7. *dagen för prövotidens utgång.*

Om fängelsestraffet uppgår till mer än trettio dagar, ska beslutet även fastställa

- 1. tidigaste dag för villkorlig frigivning,*
- 2. återstående strafftid i dagar, och*
- 3. dagen för prövotidens utgång.*

Om ett beslut enligt första stycket avser ett fängelsestraff på livstid, ska beslutet fastställa

1. dagen för strafftidens början, och
2. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande om straffet tidsbestäms.

Beslutet ska meddelas utan dröjsmål.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. För beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet som har meddelats före ikraftträdandet gäller 19 § i den äldre lydelsen.

3 Ärendet och dess beredning

Den 30 juni 2022 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå ändringar i bland annat lagstiftningen om villkorlig frigivning och skyddstillsyn som kan innebära ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet, minska risken för återfall i brott, leda till ökad trygghet för brottsoffer samt medföra skärpta reaktioner vid misskötsamhet eller återfall i brott (dir. 2022:95). I uppdraget ingick bland annat att överväga och, om lämpligt, föreslå ändringar av bestämmelserna om när villkorlig frigivning tidigast får ske och av regleringens utformning som en presumtion för att villkorlig frigivning ska ske.

Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 1 juni 2023 skulle utredaren också lämna förslag på bland annat en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte ska beviljas annat än om det finns särskilda skäl och att villkorlig frigivning kan ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden (dir. 2023:74).

Utredningen, som antog namnet Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet, överlämnade den 4 juli 2024 betänkandet Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48). En sammanfattning av betänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2024/01558).

Som ett led i den fortsatta beredningen av betänkandet utarbetades ett utkast till lagrådsremiss (Ju2025/01048). Utkastet behandlar betänkandets förslag om skärpta regler för villkorlig frigivning. I utkastet lämnas även förslag om utökade möjligheter att skjuta upp villkorlig frigivning. En sammanfattning av utkastet finns i *bilaga 4*. Utkastets lagförslag finns i *bilaga 5*. Utkastet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2025/01048).

I denna lagrådsremiss behandlas förslagen som rör villkorlig frigivning i betänkandet Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen och förslagen i utkastet till lagrådsremiss.

4 Reglerna om fängelse och villkorlig frigivning

4.1 Fängelse

4.1.1 Fängelsestraffets längd

Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som närmare är föreskrivet för de olika brottstyperna. Fängelse på viss tid får inte understiga fjorton dagar och inte överstiga tio år. Dock får fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år, om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet, eller om det följer av bestämmelserna om fängelse som gemensamt straff för flera brott, fängelsestraffets längd i återfallssituationer eller vid synnerligen försvårande omständigheter. (26 kap. 1 § brottsbalken.)

Allmänna fängelseminimum är alltså fjorton dagar, och det högsta tidsbestämda straffet är arton år.

När fängelse döms ut i förening med skyddstillsyn gäller i stället vad som anges i 28 kap. 3 §. Där föreskrivs att skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader. Straffminimum är alltså detsamma, fjorton dagar, men straffmaximum är i stället tre månader.

4.1.2 Verkställighet av fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt

Enligt 26 kap. 4 § brottsbalken ska den som har dömts till fängelse avtjäna straffet i kriminalvårdsanstalt, om inte annat är särskilt föreskrivet. Ett fängelsestraff kan i vissa fall verkställas helt utanför anstalt, om förutsättningarna för det är uppfyllda. Verkställigheten sker då i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Närmare bestämmelser om när ett fängelsestraff kan verkställas utanför anstalt och villkoren för verkställighetsformen finns i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. I detta sammanhang bör även noteras att regeringen i augusti 2025 har överlämnat en proposition till riksdagen om utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning. I propositionen föreslås lagändringar som ökar möjligheterna att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning (propositionen Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning, prop. 2024/25:202). Bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt finns, förutom i 26 kap. brottsbalken, i fängelselagen (2010:610) och fängelseförordningen (2010:2010). Kompletterande bestämmelser finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1 FARK Fängelse).

Av 1 kap. 4 § fängelselagen framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts. För varje intagen ska det även upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan. Verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter (1 kap. 5 § fängelselagen).

Verkställighetsplanen ska grundas på en utredning, dels om den intagnes behov av stöd och kontroll, dels om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott. Under verkställigheten ska planen fortlöpande följas upp och ändras när det finns anledning till det (6 § fängelseförordningen).

4.1.3 Villkorlig frigivning

Den som har dömts till ett tidsbestämt fängelsestraff ska friges villkorligt när minst två tredjedelar av fängelsestraffet, men alltid minst trettio dagar, har avtjänats. Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som dömts ut i förening med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § brottsbalken eller från ett förvandlingsstraff för böter. (26 kap. 6 § brottsbalken.) Den villkorliga frigivningen kan under vissa omständigheter skjutas upp, se avsnitt 4.1.5.

Kravet på att minst trettio dagar ska avtjänas innan villkorlig frigivning aktualiseras innebär att fängelsestraff som är högst en månad inte omfattas av systemet med villkorlig frigivning.

Reglerna om villkorlig frigivning innebär att verkställighet av straffet fortfarande pågår efter det att den dömden har frigivits från fängelset. Syftet med den villkorliga frigivningen är att den dömden under denna del av straffverkställigheten ska anpassas till ett liv i samhället utan kriminalitet.

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, men alltid minst ett år (26 kap. 10 §). Under den villkorliga frigivningen ska den frigivne vara skötsam och efter förmåga försöka försörja sig och betala eventuellt skadestånd som har dömts ut på grund av brottet. Den frigivne är också skyldig att inställa sig hos Kriminalvården efter kallelse. (Se 26 kap. 11 §.)

Den frigivne ska under prøvotiden, antingen vid frigivningstidpunkten eller senare, ställas under övervakning efter beslut av Kriminalvården om det behövs för att minska risken för att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället (26 kap. 12 §). Se vidare angående övervakning under prøvotiden i avsnitt 4.1.4.

Om Kriminalvården har beslutat om övervakning får myndigheten också besluta om särskilda föreskrifter enligt 26 kap. 16 §. En särskild föreskrift får avse bland annat deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet, vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömden ska vistas eller inte får vistas, eller skyldighet att lämna olika former av prov för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av vissa närmare angivna medel. En sådan föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år, åt gången. Om det

behövs för att kontrollera att en föreskrift enligt 16 § följs får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning (26 kap. 17 §).

Om den dömd missköter sig under prövotiden får Kriminalvården enligt 26 kap. 19 § besluta om de åtgärder som framgår av 18 §, vilket bland annat är nya eller ändrade föreskrifter och varning. Om misskötsamheten är allvarlig och det kan antas att den frigivne inte rättar sig efter någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta får i stället övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst nittio dagar varje gång.

Vid återfall i brott under prövotiden kan domstolen besluta om förverkande av villkorligt medgiven frihet eller, om så inte sker, bland annat att förlänga prövotiden med upp till ett år (34 kap. 5 §). Domstolen får besluta om förverkande av villkorligt medgiven frihet om frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från prövotidens utgång, medan de alternativa åtgärderna endast får beslutas före prövotidens utgång. Frågor kopplade till förverkande av villkorligt medgiven frihet behandlas mer utförligt i avsnitt 4.1.6.

Alla rättsverkningar som kan följa på grund av misskötsamhet eller återfall i brott är alltså knutna till prövotiden. Det är således under den tiden som ett straffhot finns för den dömd och det är endast om ett brott eller annan misskötsamhet begås under prövotiden som övervakningsnämnd eller domstol kan förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller besluta om andra åtgärder.

För den som friges villkorligt är fängelsestraffet till fullo verkställt först när prövotiden har löpt ut, förutsatt att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad (26 kap. 10 § andra stycket). För de kortaste fängelsestraffen, som inte omfattas av systemet med villkorlig frigivning, gäller i stället att fängelsestraffet är till fullo verkställt vid tidpunkten för frigivning.

Om villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad och en villkorlig frigivning i sin tur sker från den förverkade delen, som på verkställighetsplanet lagts samman med ett annat fängelsestraff, anses påföljden inte fullt verkställd innan den nya prövotiden löpt ut. Med den nya prövotiden avses den prövotid som började löpa vid den nya villkorliga frigivningen från den förverkade delen som på verkställighetsplanet lagts samman med ett annat fängelsestraff.

4.1.4 Övervakning under prövotiden

Fram till 1983 var övervakning i samband med villkorlig frigivning obligatorisk. Detta ändrades dock till att övervakning endast skulle beslutas om det ansågs påkallat. Ändringen motiverades främst med att frivårdens resurser skulle koncentreras till de fall där övervakningen fyller ett behov och där den kan förväntas fylla en positiv funktion (propositionen om ändring i brottsbalken m.m., prop. 1982/83:85 s. 103–108). I dag gäller att den som är villkorligt frigiven ska ställas under övervakning om det behövs för att minska risken att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället (26 kap. 12 § första stycket brottsbalken). Övervakning kan beslutas för samtliga fängelsestraff oavsett längd, med undantag för

strafftider upp till en månad eftersom de är undantagna från systemet med villkorlig frigivning. Det är en förutsättning för beslut om föreskrifter att den frigivne är ställd under övervakning.

Det är Kriminalvården som beslutar om övervakning. Övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömde och i samverkan med berörda myndigheter samt pågå under hela prövotiden om inte annat beslutas (26 kap. 12 § tredje stycket och 14 §).

Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd bör prövningen grundas på en individuell bedömning utifrån såväl övervakningens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion (FARK Frivård, se också prop. 1982/83:85 s. 126). Utgångspunkten är att frivårdens resurser ska koncentreras till de ärenden där övervakningen kan bidra till att minska risken för återfall i brott eller där det finns ett behov av att underlätta återanpassningen till samhället (Kriminalvården, Kriminalvårdens handbok för övervakning [2019:4] s. 46–50).

Frågan om övervakning anses behövlig eller inte avgörs i ett första skede genom en initial bedömning under fängelseverkställigheten genom den individuella verkställighetsplaneringen. Om det bedöms finnas ett behov av övervakning läggs en verkställighetsplan för hela verkställigheten, inklusive övervakningen. De återfallsförebyggande åtgärderna genomförs med utgångspunkt i den dömdes risk, behov och mottaglighet. Ju högre risk för återfall, desto fler och mer intensiva insatser krävs för ett effektivt arbete för att förebygga återfall i brott. De kriminogena riskfaktorer som identifieras är således vägledande för bedömningen av övervakningsbehovet.

Om det bedöms finnas en hög risknivå anses den dömde som regel ha behov av övervakning. Vid medelhög risknivå finns ofta, men inte alltid, ett sådant behov. Ju fler behov som identifieras, desto större är behovet av påverkan för att minska risken för brottslighet.

Samhällsskydd, i betydelsen samhällets behov att skydda sig mot personer som har en benägenhet att återfalla i allvarlig brottslighet, kan även vid låga risknivåer leda till att det beslutas om övervakning. Samhällsskyddet kan också tala för övervakning vid kopplingar till olika former av kriminella grupperingar. Även olika former av stödbehov hos den frigivne för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället kan motivera övervakning. Det gäller bland annat behov av samverkan kring missbruksbehandling, stöd till den som vill lämna en kriminell livsstil och ett kriminellt gäng liksom stöd som syftar till att minska de negativa skadeverkningar som frihetsberövandet har medfört. (Kriminalvården, Kriminalvårdens handbok för övervakning [2019:4] s. 46–50.)

Under övervakningen ska den dömde följa den plan som upprättats och hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin sysselsättning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen. Den som är ställd under övervakning är också skyldig att inställa sig hos övervakaren efter kallelse samt i övrigt hålla kontakt med övervakaren enligt anvisningar. Kriminalvården kan besluta om att samma skyldigheter ska gälla gentemot en anställd vid myndigheten eller mot en annan person (26 kap. 15 §). Bestämmelsen syftar till att säkerställa en god och regelbunden kontakt mellan den frigivne och övervakaren, vilket är viktigt för en framgångsrik övergång till livet i frihet.

Om inte annat beslutas upphör övervakningen vid prövotidens utgång (26 kap. 12 och 13 §§). Enligt 26 kap. 18 § har Kriminalvården en skyldig-

het att löpande ompröva behovet av övervakning. Kriminalvårdens beslut om övervakning samt beslutet om övervakare och eventuellt biträde får överklagas till övervakningsnämnden (37 kap. 7 §).

4.1.5 Uppskjuten villkorlig frigivning

Som redogörs för i avsnitt 4.1.3 ska den som har dömts till ett tidsbestämt fängelsestraff i regel frigges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet, men alltid minst trettio dagar, har avtjänats (26 kap. 6 § brottsbalken).

Den villkorliga frigivningen kan dock skjutas upp enligt vad som framgår av 26 kap. 7 § om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning (26 kap. 6 a §).

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömda under verkställighet i kriminalvårdsanstalt inte har deltagit i eller misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Med anvisade åtgärder avses en åtgärd eller ett program som Kriminalvården efter en individuell bedömning under verkställighetsplaneringen ansett att det finns behov av, och som också bedömts lämplig och möjlig för den dömda att genomföra. En anvisad åtgärd kan vara en del av den intagnes individuella verkställighetsplan eller en åtgärd som Kriminalvården bedömt vara av sådan karaktär att den bör ingå i den intagnes verkställighetsplan men som till följd av den dömdes negativa inställning till att genomföra åtgärden inte tas med i verkställighetsplanen. (Propositionen En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder, prop. 2020/21:18 s. 16, 17 och 29.) Enligt Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) blir en åtgärd anvisad när verkställighetsplanen fastställs (s. 61).

Vad som utgör en åtgärd som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället avgörs av Kriminalvården efter en individuell bedömning av den dömdes personliga omständigheter. Det kan röra sig om sysselsättning, behandling eller programverksamhet. Vägran att underkasta sig medicinsk behandling kan aldrig leda till uppskjuten villkorlig frigivning, eftersom medicinsk behandling av etiska och legala skäl måste bygga på frivillighet (prop. 2020/21:18 s. 16, 17 och 29).

Med uttrycket föreskrifter som gäller för verkställigheten omfattas enligt förarbetena all normgivning som en intagen har att rätta sig efter, det vill säga lagar, förordningar, Kriminalvårdens föreskrifter och lokala ordningsregler (propositionen En modernare kriminalvårdslag, prop. 2005/06:123 s. 56). En intagen ska enligt 4 § fängelseförordningen bland annat visa hänsyn mot personal och medintagna. Det innebär exempelvis att den intagne inte får utsätta någon för trakasserier eller hänsynslöst beteende och inte får åstadkomma buller som kan störa andra eller sätta upp pornografiska bilder. Med villkor avses annat som är

bindande för den intagne, exempelvis vad som bestämts i hans eller hennes verkställighetsplan (prop. 2005/06:123 s. 56).

Särskilda skäl i förhållande till 26 kap. 6 a § 1 kan finnas om den dömde vägrar att delta i behandling eller programverksamhet som bedöms vara av stor vikt för att minska risken för återfall i brottslighet, särskilt om risken avser återfall i allvarligare brottslighet, såsom sexualbrott eller våldsbrott. Även vägran att delta i nödvändig behandling mot missbruk kan innebära att det finns särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen. När det gäller själva deltagandet i de behandlingsåtgärder som blivit införda i verkställighetsplanen kan det finnas särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den dömde utan giltig anledning uteblir från inplanerade möten eller behandlingstillfällen. Särskilda skäl kan också finnas om den dömde i och för sig deltar i åtgärden men uppträder på ett störande sätt eller inte efter bästa förmåga försöker tillgodogöra sig innehållet i åtgärden. (Prop. 2020/21:18 s. 30 och 31.)

När det gäller 26 kap. 6 a § 2, som redan fanns vid lagändringen den 1 maj 2021, bedömde regeringen att ändringen från synnerliga till särskilda skäl skulle göra att uppskjuten villkorlig frigivning kan komma i fråga i fler fall. Till exempel skulle det inte längre krävas lika frekvent misskötsamhet eller att den pågår under en stor del av verkställighetstiden. Regeringen anförde att det vid fler än ett fall av misskötsamhet avseende regler av större vikt ofta bör anses finnas särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Det bör dock vid en enstaka överträdelse inte ställas lika höga krav som tidigare på överträdelsens allvar för att den ensam ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Regeringen betonade dock att en helhetsbedömning alltid ska göras och att även omständigheter som talar till den dömdes fördel ska beaktas. Om den dömde först vägrar att delta i en åtgärd men senare ändrar sig och genomför den eller sköter sig under en längre tid efter en inledande misskötsamhet, ska det beaktas som ett skäl mot att skjuta upp den villkorliga frigivningen. (Prop. 2020/21:18 s. 30 och 31.)

Före lagändringen gällde att tidpunkten för frigivning inte skulle påverkas av den intagnes uppträdande i största allmänhet, utan endast om den intagne i ett enskilt fall på ett klart och allvarligt sätt hade brutit mot de regler som gäller för verkställigheten. Med detta avsågs framför allt föreskrifter och villkor av större vikt. Som regel ansågs att det krävdes flera omständigheter som tillsammans hade en sådan tyngd att den villkorliga frigivningen skulle skjutas upp. Upprepad eller systematisk misskötsamhet kunde dock leda till uppskjuten villkorlig frigivning även om varje enskild händelse var av mindre allvarligt slag (prop. 2005/06:123 s. 56 och 57).

Beslut om varning får enligt 12 kap. 1 § fängelselagen meddelas en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten och utgör ett viktigt underlag vid den samlade bedömningen av verkställigheten. Att en varning har meddelats är dock inte någon formell förutsättning för att en händelse ska kunna läggas till grund för ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning. Även misskötsamhet vid placering i häkte under verkställighet av fängelsestraff, liksom under vistelse utanför anstalt enligt 9–11 kap. fängelselagen, bör vägas in vid helhetsbedömningen. Om den villkorliga frigivningen skjuts upp kan de omständigheter som ligger till grund för det beslutet inte läggas till

grund för senare beslut om att ytterligare skjuta upp den villkorliga frigivningen. Om den villkorliga frigivningen däremot inte skjuts upp finns inget hinder mot att beakta misskötsamheten inom ramen för ett senare ärende om uppskjuten villkorlig frigivning (26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken och Allmänna råd FARK Fängelse till 12 kap. 2 § fängelselagen).

Om den villkorliga frigivningen skjuts upp ska det i beslutet anges med hur många dagar det ska ske. När antalet dagar som den villkorliga frigivningen ska skjutas upp med bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst 180 dagar åt gången (26 kap. 7 § brottsbalken).

Hur arten och omfattningen av olika slags överträdelser ska påverka tidpunkten för den villkorliga frigivningen är enligt förarbetena upp till rättstillämpningen att avgöra. För att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp med maximitiden sex månader torde emellertid krävas mycket långvarig och omfattande misskötsamhet. För att den intagne inte ska riskera dubbelbestraffning ska misskötsamhet i form av brott i första hand hanteras inom det straffrättsliga systemet och inte genom att den villkorliga frigivningen skjuts upp. (Prop. 2005/06:123 s. 56–57 och 61.)

Frågor om uppskjutande av villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken ska avgöras skyndsamt (12 kap. 3 § fängelselagen). Beslutet fattas av Kriminalvården och gäller omedelbart om inte något annat beslutas (26 kap. 9 § brottsbalken). I mål och ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning ska ett offentligt biträde förordnas för den intagne, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Innan ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning meddelas ska den intagne beredas tillfälle att yttra sig (12 kap. 5 § fängelselagen).

Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse som anger när frågan om uppskjuten villkorlig frigivning senast måste tas upp till prövning. Enligt Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) ska ett ställningstagande om uppskjutande av villkorlig frigivning göras för samtliga intagna. Enligt handboken behövs ett ställningstagande avseende uppskjuten villkorlig frigivning för att beslut om särskild utslussningsåtgärd ska kunna fattas. Om det inte är uppenbart att det saknas förutsättningar för utslussningsåtgärder ska tidpunkten för ställningstagande sättas innan halva strafftiden har avtjänats. Ett ställningstagande bör göras i god tid före planerat datum för utslussningsåtgärd så att påbörjandet av utslussningsåtgärden inte försenas i onödan. Det är exempelvis uppenbart att förutsättningar för utslussningsåtgärder saknas om den intagne gjort sig skyldig till allvarlig misskötsamhet.

Verksamhetsstället ska flytta fram tidpunkten för ställningstagande om särskild utslussningsåtgärd inte är aktuell när den fastställda tidpunkten för ställningstagande infaller. Om utslussningsåtgärd över huvud taget inte är aktuell fattas beslut om uppskjuten villkorlig frigivning i ett sent skede av verkställigheten för att en så stor del av verkställigheten som möjligt ska kunna beaktas i bedömningen. Kriminalvårdens målsättning är att hinna utreda och fatta beslut i ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning senast en månad före planerad dag för villkorlig frigivning. (Kriminalvårdens

4.1.6 Förverkande av villkorligt medgiven frihet

Om den frigivne allvarligt missköter sig under prövotiden och det kan antas att han eller hon inte rättar sig efter någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta med anledning av misskötsamheten får övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst nittio dagar varje gång (26 kap. 19 § brottsbalken).

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som har dömts till fängelse har begått ett annat brott finns i 34 kap. brottsbalken. Av 34 kap. 1 § framgår att om någon som har dömts till fängelse antingen har begått ett annat brott före domen (nyupptäckt brott) eller har begått ett nytt brott efter domen men innan påföljden helt har verkställts eller annars upphört (nytt brott) ska rätten, som huvudregel, bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten. Rätten får dock i vissa fall i stället besluta att den tidigare utdömda påföljden ska avse också den tillkommande brottsligheten, eller undanröja den utdömda påföljden och döma till gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Enligt 34 kap. 3 § får ett beslut om att tidigare utdömd påföljd också ska avse tillkommande brottslighet endast fattas om det är fråga om nyupptäckt brottslighet som, i jämförelse med den brottslighet som omfattas av den tidigare domen, med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse.

Om rätten bestämmer en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten eller beslutar att en tidigare utdömd påföljd ska avse också den tillkommande brottsligheten, i fråga om någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska rätten, om brottet har begåtts under prövotiden, förklara den villkorligt medgivna friheten eller en del av denna förverkad om inte särskilda skäl talar emot det (34 kap. 5 § första stycket).

Som särskilda skäl för att inte förverka, eller för att förverka endast en del av villkorligt medgiven frihet, får rätten beakta om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet, om lång tid förflutit mellan brotten eller om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt (34 kap. 5 § andra stycket).

Ett beslut om att förverka den villkorligt medgivna friheten innebär att den dömden får avtjäna den förverkade tiden – det vill säga en del av eller hela den återstående strafftiden – vid återfall i brott, och upp till nittio dagar vid misskötsamhet.

Av 26 kap. 23 § framgår att den del som förverkats ska anses som ett nytt fängelsestraff med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning. Detsamma gäller vid beräkning av strafftid enligt strafftidslagen. Med andra ord ska den förverkade delen verkställas som ett nytt fängelsestraff från vilket ny villkorlig frigivning ska ske enligt 26 kap. 6 §. Av 26 kap. 8 § framgår att den förverkade strafftiden ska läggas samman med det utdömda fängelsestraffet. Den som har fått sin villkorligt medgivna frihet undanröjd kommer därför återigen att villkorligt friges från det fängelsestraff som ska avtjänas till följd av förverkandebeslutet.

Om den dömden har varit omhändertagen med stöd av 26 kap. 22 §, häktad eller anhållen med anledning av de brott som prövats i målet eller

som påföljden avser ska den tiden räknas såsom avtjänad tid och tillgodoräknas den dömda när frigivningstidpunkten bestäms (se 2 § lagen [2018:1250] om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande).

4.2 Det finns ett behov av ett skärpt regelverk

Regeringens bedömning

Det finns ett behov av att skärpa fängelsestraffets innehåll, reglerna om villkorlig frigivning och reaktionerna mot återfall och misskötsamhet efter villkorlig frigivning.

Utredningens bedömning

Utredningen gör inte någon separat samlad bedömning av behovet av skärpningar av regelverket. Utredningen föreslår vissa skärpningar av regelverket som i utkastet redovisas i anslutning till de enskilda förslagen, se avsnitt 5 och 7.

Remissinstanserna

Remissinstansernas synpunkter på de förslag som utredningen lämnar redogörs för i avsnitt 5 och 7.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen i utkastet. *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* anser att den ökade repressionsnivå som enligt utkastet behövs inte är tillräckligt motiverad. *Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)* anser bland annat att det är svårt att påvisa effekter av de åtgärder som enligt utkastet är behövliga och att det inte är helt klart vad som avses med att fokus flyttas från gärningsman till brottsoffer. Vidare pekar universitet på den kraftiga kostnadsökningen för den ökade straffrättsliga kontrollen.

Skälen för regeringens bedömning

Samhället har genomgått stora förändringar de senaste åren. Det har bland annat skett en ökning av grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar och den systematiska och organiserade brottsligheten har kommit att påverka allt fler delar av samhället. Polismyndigheten har bedömt att 14 000 personer är aktiva i kriminella nätverk och att 48 000 personer har koppling till sådana nätverk (Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige, 2024). Brottsligheten drabbar också i allt större utsträckning tredje man.

Staten har en skyldighet att skydda sina medborgare från brott och därmed en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att skydda individer. Detta utgör en central aspekt av samhällsskyddet och gäller såväl för dem som är direkt drabbade som målsägande som för dem som är potentiella brottsoffer och lever i en miljö där hot, våld och utpressning är vanligt förekommande och där det finns en risk för att tredje man skadas. Behovet av samhällsskydd är särskilt påtagligt vid allvarliga brott mot liv och hälsa samt återfall i sådan brottslighet. Samhället måste kunna reagera adekvat mot den typen av brottslighet.

Kriminalpolitikens främsta syfte är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet. Straffsystemet, inbegripet påföljdssystemet, har en central roll i det sammanhanget. Redan en liten minskning av fortsatt brottslighet har stor betydelse när det gäller att minska de effekter i form av mänskligt lidande och andra olägenheter som brott leder till. Ett minskat antal återfall i brott har vidare en positiv effekt på samhällets kostnader. Det kan vara svårt att påvisa vilka effekter på brottsligheten, och i förlängningen för enskilda och för samhället, som straffrättsliga åtgärder kan innebära. Det är därför angeläget att noga överväga vilka metoder som bäst kan bidra till att minska brottsligheten och öka tryggheten. Straffet är repressivt, men möjliggör också kontroll och påverkan för att förebygga återfall i brott. Straffet innebär även att den dömda under en period kan förhindras att begå nya brott utanför anstalten. I det sagda ligger att straffet kan tillgodose angelägna samhällsskyddsintressen som att hindra fortsatt brottsaktivitet och skapa trygghet för brottsoffer.

Mot den bakgrunden genomför regeringen en omfattande omläggning av kriminalpolitiken. En del av denna omläggning utgörs av ett grundläggande perspektivskifte, från gärningsman till brottsoffer och samhällsskydd. För att åstadkomma detta ses centrala delar av strafflagstiftningen över. Att skärpa enskilda straff är nödvändigt, men inte tillräckligt. Det finns också ett behov av att skärpa innehållet i de befintliga påföljderna.

Fängelsestraffet fyller i det sammanhanget en viktig funktion. Den som avtjänar ett fängelsestraff i anstalt kan inte, under den tid som han eller hon är frihetsberövad, begå nya brott ute i samhället. För att upprätthålla samhällsskyddet tas det vid verkställigheten av ett fängelsestraff särskild hänsyn när det gäller intagna som har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet. Det ska bland annat beslutas om särskilda villkor för långtidsdömda om placering i anstalt, permission och särskilda utslussningsåtgärder (1 kap. 7 § fängelselagen). Kriminalvårdens kärnuppgift är att förebygga återfall i brott. En del av Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete är att de dömda som konstateras ha medelhög eller hög risk för återfall i brott deltar i behandlingsprogram. Det finns också möjligheter för Kriminalvården att kontrollera vilka kontakter den intagne har med omvärlden.

Fängelsestraffet är också den mest ingripande påföljd som kan dömas ut i dag och den straffrättsliga konsekvens som riktas mot dem som begår de allvarligaste brotten. Det är därför den påföljd som i första hand bör skäras för att åstadkomma en starkare reaktion på brottslighet och därmed öka allmänhetens förtroende för rättssystemet.

Från ett samhällsskyddsperspektiv kan det konstateras att det kan finnas mycket starka skäl som talar för att en intagen bör avtjäna hela det straff som domstolen dömt ut, utan att få förmånen av villkorlig frigivning. Detta

gäller framför allt personer som begår mycket allvarliga brott och som samtidigt är mycket återfallsbenägna. Ju allvarligare och farligare brottslighet det är fråga om, desto större ansvar är det befogat att samhället tar för att förhindra återfall i brott.

Villkorlig frigivning utgör en brygga mellan anstaltsvistelse och frihet som ger en möjlighet att ställa krav på den frigivne och att tillgripa sanktioner om kraven inte uppfylls. Vidare är det ändamålsenligt att de som avtjänat fängelsestraff kan ställas under övervakning efter frigivningen eftersom det möjliggör kontroll över den frigivne och beslut om särskilda föreskrifter som den frigivne måste följa.

Det står dock klart att dagens regelverk på ett övergripande plan brister i precision och skärpa. Detta gäller framför allt för dem som begår de allvarligaste brotten och som har en hög återfallsbenägenhet och för dem som missköter sig under anstaltsvistelsen och inte deltar i de återfallsförebyggande program som Kriminalvården anordnar. Det är nödvändigt att ge Kriminalvården ytterligare verktyg för att säkerställa att den som döms till fängelse på ett tydligare sätt måste förtjäna sin villkorliga frigivning genom skötsamhet och med en ambition att lämna den kriminella banan. I en tid där Kriminalvårdens situation blir alltmer pressad är det också av yttersta vikt att skapa tydligare incitament för skötsamhet.

Med utgångspunkt i Tidöavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, kommer det framöver att övervägas vilka ytterligare förändringar i skärpande riktning som ska genomföras, såsom att villkorlig frigivning på sikt endast ska kunna beviljas om det finns särskilda skäl. Detta är i dagsläget inte möjligt att genomföra med hänsyn till Kriminalvårdens kapacitet.

Den som återfaller i brott efter avtjänat fängelsestraff måste också mötas av starkare reaktioner från samhället. Det är en nödvändighet, inte minst ur ett trovärdighetsperspektiv, men framför allt ur ett brottsofferperspektiv och för att stärka samhällsskyddet.

Sammanfattningsvis finns det enligt regeringens bedömning ett behov av att skärpa fängelsestraffets innehåll, reglerna om villkorlig frigivning och reaktionerna mot återfall och misskötsamhet efter villkorlig frigivning.

5 Fängelsestraffets innehåll skärps

5.1 Den som döms till fängelse ska avtjäna större andel av straffet innan han eller hon friges

Regeringens förslag

Den andel av det utdömda fängelsestraffet som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras ska höjas från två tredjedelar till tre fjärdedelar av strafftiden. Ändringen ska införas stegvis och initialt

omfatta tidsbestämda fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer. I ett nästa steg ska den omfatta fängelsestraff som uppgår till tre år eller mer och slutligen samtliga fängelsestraff.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens bedömning stämmer inte överens med regeringens förslag. Utredningen bedömer att det saknas tillräckliga skäl att öka den strafftid som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske. Som ett alternativ, som utredningen inte ställer sig bakom, föreslår utredningen att en större kvotdel bör gälla alla som friges villkorligt.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Brottsofferjouren*, *Brottsoffermyndigheten*, *Civil Rights Defenders*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Eskilstuna tingsrätt*, *Justitiekanslern*, *Kalmar tingsrätt*, *Kriminalvården*, *Solna tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)*, *Sveriges advokatsamfund* och *Åklagarmyndigheten* delar utredningens bedömning att den kvotdel av strafftiden som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras inte bör ändras och avstyrker eller står inte bakom något av utredningens alternativa förslag.

Brå, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Kriminalvården*, *Svea hovrätt* och *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* avstyrker de alternativa förslag om villkorlig frigivning som utredningen har lämnat, men om något av alternativen väljs förespråkar de förslaget att höja kvotdelen till tre fjärdedelar, i första hand för personer som dömts för viss typ av integritetskränkande brottslighet. *Kriminalvården* framhåller bland annat de svårigheter som myndigheten har när det gäller personalförsörjning och platstillskapande och att de alternativa förslag som utredningen lämnar om villkorlig frigivning skulle ha stor påverkan på myndigheten och ställa höga krav på förmågan att omhänderta dömda personer i anstalt under betydligt längre tid än i dag.

Även *Arbetsgivarverket*, *Seko* och *Institutet för mänskliga rättigheter* framhåller förslagets påverkan på *Kriminalvården* och dess anställda. *Seko* betonar att det är av vikt, inte minst ur ett säkerhetsperspektiv, att förändringarna sker stegvis så att *Kriminalvården* hinner anpassa och bygga ut sin verksamhet samt få nödvändiga resursförstärkningar. *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att det ansträngda läget inom *Kriminalvården*, tillsammans med överbeläggningen, riskerar att försvåra efterlevnaden av internationella regler om behandling av fångar. *Institutet* hänvisar också till internationella instrument i vilka det understryks vikten av att stater utvecklar ett system som minskar användningen av fängelse. *Göta hovrätt*, *Svea hovrätt* och *Lunds tingsrätt* invänder att utredningens alternativa förslag om att domstolen ska besluta om att villkorlig frigivning ska ske efter tre fjärdedelar av avtjänat straff i vissa fall är otydligt och oförutsebart. Hovrätterna framhåller att frågor om verkställighet inte bör prövas av domstol.

Kristianstads tingsrätt noterar att om systemet för villkorlig frigivning ändras innebär det även att utgångspunkten för beräkningen av tiden för

sluten ungdomsvård ändras. I dag motsvaras fyra års sluten ungdomsvård av sex års fängelse. Ska villkorlig frigivning ske efter tre fjärdedelar av tiden kommer fyra års sluten ungdomsvård att i stället motsvara fängelse i fem år och fyra månader. Fler unga kommer därför, efter en sådan ändring, dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård.

Linköpings kommun och *Södertälje kommun* framhåller de positiva konsekvenser som en längre inkapacitering, det vill säga tid i anstalt, kan få för kommunerna, och i synnerhet socialtjänsten. *Södertälje kommun* framhåller dock problem på längre sikt med återintegrering då längre tid i anstalt gör det svårare att återintegrera personer i samhället, vilket kan medföra en ökad risk att återfalla i brott. Kommunen anser också att en senarelagd villkorlig frigivning innebär att socialtjänstens stöd vid återintegrering i samhället blir svårare.

Statens institutionsstyrelse anser att en minskad möjlighet till villkorlig frigivning kan få särskilt allvarliga konsekvenser för barn och unga som avtjänar en fängelsepåföljd. För den gruppen fyller villkorlig frigivning en särskilt viktig funktion och bestämmelserna behöver utformas särskilt med hänsyn till att det rör sig om barn och unga.

Sveriges advokatsamfund anför att det inte med stöd av forskning eller statistik går att dra slutsatsen att en förlängd anstaltstid förebygger eller förhindrar återfall i brott över tid. Vidare framhåller samfundet att statistiken visar att den totala våldsnivån inte har ökat sedan 1990-talet, att mycket talar för att den samlade brottsligheten har planat ut över tid, att det dödliga våldet utan skjutvapen har minskat och att återfallsfrekvensen bland dem som friges från anstalt har minskat stadigt de senaste 20 åren.

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) är positiv till att tidpunkten för villkorlig frigivning kan komma att skjutas upp.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig, däribland *Barnombudsmannen*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Civil Rights Defenders*, *Göteborgs universitet*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Kalmar tingsrätt*, *Kriminalvården*, *Lunds tingsrätt*, *Skyddsvärnet*, *Stockholms universitet* (*Juridiska fakultetsnämnden* och *Kriminologiska institutionen*) och *Åklagarmyndigheten* avstyrker förslaget eller uppger att de anser att den del av det utdömda fängelsestraffet som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras inte bör ändras.

Ett antal remissinstanser, däribland *Brottsofferjouren*, *Fackförbundet ST*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Göteborgs tingsrätt*, *Göteborgs universitet*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Stockholms universitet* (*Juridiska fakultetsnämnden* och *Kriminologiska institutionen*) samt *Sveriges advokatsamfund* framför kritik mot motiveringen till förslaget och anser bland annat att ändringen inte är ändamålsenlig. *Fackförbundet ST*, *Stockholms universitet* (*Juridiska fakultetsnämnden*) och *Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK)* uttrycker kritik mot

att en förändrad syn i samhället på brottslighet skulle utgöra skäl för den föreslagna förlängda kvotdelen. Vissa remissinstanser, däribland *Barnombudsmannen* och Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden och Kriminologiska institutionen) uppger också att det saknas stöd för att en senare tidpunkt för villkorlig frigivning skulle bidra till att minska brottsligheten. Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden) anser att vissa av förslagen kan leda till att brottsligheten ökar i stället för minskar och framför i det sammanhanget att systemet med villkorlig frigivning fungerar brottsförebyggande.

Barnombudsmannen anser inte att höjningen av den tid som ska avtjänas i anstalt innan villkorlig frigivning kan bli aktuellt ska omfatta personer under 18 år och framför samma synpunkt i fråga om förslagen om tydligare reaktioner vid misskötsamhet vid verkställighet i anstalt och uppskjuten villkorlig frigivning vid risk för återfall i allvarlig brottslighet, se avsnitt 6.1 och 6.2. Enligt Barnombudsmannen kan det inte anses förenligt med barnets bästa att förlänga tiden som ska avtjänas innan ett barn friges villkorligt eftersom frihetsberövanden är skadliga för barn och har negativa konsekvenser för barns möjligheter till återanpassning. Förvaltningsrätten i Malmö ifrågasätter om förslagen är proportionerliga, särskilt i fråga om barn och unga, och anser att förslagen behöver utredas och analyseras ytterligare ur ett barnperspektiv.

Jämställdhetsmyndigheten är från ett brottsofferperspektiv positiv till höjningen av kvotdelen vid grova frids- och sexualbrott men anser att skälen för förslaget skulle behöva utvecklas.

Ett antal remissinstanser, däribland Brottsofferjouren, *Ekobrottsmyndigheten*, *Hovrätten för Övre Norrland*, Institutet för mänskliga rättigheter, Lunds tingsrätt, Kriminalvården, *Kristianstads tingsrätt*, *Solna tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt* och Åklagarmyndigheten, är kritiska till förslaget om att införa den högre kvotdelen stegvis.

Skälen för regeringens förslag

Dagens ordning, där den som döms till fängelse normalt får villkorlig frigivning efter två tredjedelar av den utdömda strafftiden, innebär att ett utdömt fängelsestraff i regel avtjänas både i anstalt och, efter villkorlig frigivning, utanför anstalten. Det sistnämnda kan, i förekommande fall, ske under kontroll och i enlighet med av Kriminalvården uppställda villkor.

Hur stor andel av fängelsestraffet som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras har ändrats upprepade gånger sedan möjligheten till villkorlig frigivning infördes i svensk rätt i början av 1900-talet. Med undantag för obligatorisk villkorlig frigivning efter fem sjattedelar av anstaltstiden, som mellan 1943 och 1965 fanns parallellt med en fakultativ möjlighet till villkorlig frigivning, har kvotdelen varierat mellan halva och två tredjedelar av strafftiden.

Den senaste ändringen av kvotdelens storlek gjordes 1999. Då var tidpunkten för när villkorlig frigivning tidigast fick äga rum beroende av strafftidens längd. Om straffet var ett år eller kortare gällde att villkorlig frigivning inte fick ske innan två tredjedelar av straffet hade avtjänats. Om straffet var mer än ett år, men mindre än två år, fick villkorlig frigivning ske när åtta månader samt en tredjedel av den tid som översteg ett år hade

avtjänats. Om straffet var två år eller mer fick frigivning ske redan när halva strafftiden avtjänats, dock inte om domen – eller om det var flera domar, en av dem – avsåg två års fängelse eller mer för särskilt allvarlig brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa eller ingått som ett led i en yrkesmässig eller organiserad brottslighet. I de fallen fick villkorlig frigivning inte ske förrän två tredjedelar av den i domen bestämda strafftiden hade avtjänats, om det bedömdes finnas påtaglig risk för att den dömda efter frigivningen skulle återfalla i brottslighet av samma slag. (Propositionen Vissa reformer av påföljdssystemet, prop. 1997/98:96 s. 119 och 120.)

År 1999 fick reglerna den lydelse de har i dag, det vill säga att villkorlig frigivning kan ske tidigast när två tredjedelar av strafftiden har avtjänats. Denna ändring motiverades med att det inte bedömdes lämpligt med ett system som i många fall innebar att bara halva det utdömda straffet verkställdes genom vistelse i anstalt. Det dåvarande systemet hade också blivit utsatt för betydande kritik, framför allt med hänsyn till skillnaden mellan den utdömda strafftiden och den tid som avtjänades i anstalt. Den nya kvotdelen – två tredjedelar – bedömdes utgöra en lämplig avvägning mellan, å ena sidan, intresset av att verkställigheten av straffet inte skulle skilja sig alltför mycket från vad domstolen hade bestämt i domen och, å andra sidan, intresset av att i möjligaste mån verka för att repressionen inte skulle öka. (Prop. 1997/98:96 s. 120.)

Kvotdelens storlek har alltså varit densamma i drygt 25 år. Under den tiden har brottsligheten förändrats på så sätt att det har skett en ökning av grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar och den systematiska och organiserade brottsligheten har kommit att påverka allt fler delar av samhället. Den uppfattning som har framförts av bland annat *Sveriges advokatsamfund* – att samhällsutvecklingen inte motiverar en repressionshöjning – delas därför inte av regeringen. Samtidigt har samhällets syn på brottslighet generellt förändrats på ett sådant sätt att det finns ett behov av att skärpa regelverket. Denna förändrade syn kommer bland annat till uttryck i de straffskärpningar som har skett under senare år där lagstiftaren i fråga om flera brott ansett att det finns ett behov av att kunna markera en strängare syn (se t.ex. propositionen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, prop. 2022/23:53). Den förändrade synen avspeglas dock inte på samma sätt i straffverkställighetsregleringen, där regleringen av villkorlig frigivning är av central betydelse. Till skillnad från bland andra *Fackförbundet ST*, *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden och Kriminologiska institutionen)* och *Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK)* anser regeringen att det i ljuset av denna utveckling finns ett behov av att skärpa fängelsestraffets innehåll när det gäller tiden som ska avtjänas i anstalt innan villkorlig frigivning kan bli aktuellt. Som utredningen konstaterar är det också viktigt ur ett trovärdighetsperspektiv att den utdömda strafftiden inte i för stor utsträckning avviker från den strafftid som avtjänas i anstalt. Till skillnad från den bedömning som görs av utredningen kan dagens lagstiftning enligt regeringen inte anses i tillräcklig grad tillgodose detta intresse. I stället bedöms det finnas behov av att vidta åtgärder som ökar trovärdigheten för samhällets förmåga att hantera brottsligheten och som bidrar till ett ökat samhällsskydd genom att under en längre tid förhindra att den som dömts för brott kan begå nya brott.

För att uppnå en skärpning av fängelsestraffets innehåll är den kvotdel som ska gälla av stor betydelse eftersom det avgör vilken tid som den dömda måste avtjäna i anstalt innan villkorlig frigivning kan aktualiseras. På så sätt kan alltså fängelsestraffets innehåll skärpas trots att det inte i detta lagstiftningsärende föreslås några ändringar av vare sig straffskalor eller reglerna för straffmätning. Den föreslagna ändringen är inte heller avsedd att påverka domstolarnas straffmätning.

Barnombudsmannen, Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden och Kriminologiska institutionen) och Sveriges advokatsamfund framhåller vidare att det inte med stöd av forskning går att dra slutsatsen att en förlängd anstaltstid förebygger eller förhindrar återfall i brott över tid. Som utredningen redogör för finns det dock studier som visar att en ökad inkapacitering har en viss inverkan på den samhälleliga brottsnivån, i vart fall om ett betydande antal individer är frihetsberövade, även om det är svårt att mäta hur stor den sammantagna effekten på brottsnivån i samhället blir av längre fängelsestraff. Det står därtill i vart fall klart att den som har dömts till fängelse inte kan begå nya brott ute i samhället under tiden han eller hon avtjänar straffet i anstalt. En ökad del av straffet som ska avtjänas i anstalt kan på så sätt bidra till att stärka samhällsskyddet, vilket är ägnat att stärka tryggheten för brottsoffer och för allmänheten i stort. Åtgärden framstår sammantaget därför som angelägen även om den – i linje med *Brottsofferjourens* påpekande – inte utgör det enda verktyget för att värna brottsoffer och stärka samhällsskyddet. Genom att det samtidigt bland annat föreslås en förlängd prøvotid för villkorligt frigivna och en presumtion för övervakning under prøvotiden ges enligt regeringen förutsättningar att minska risken för återfall i brott.

En annan aspekt är Kriminalvårdens övergripande uppdrag att förhindra återfall i brott och, inom ramen för verkställighetslagstiftningen, utforma verkställigheten utan att kravet på samhällsskydd eftersätts och med hänsyn till brottsoffer (se bland annat 1 kap. 5 § fängelselagen och 6 § fängelseförordningen). Under den tid som den dömda är intagen i anstalt har Kriminalvården också bland annat möjlighet att med stöd av 7 kap. 4 § 3 fängelselagen vägra den dömda sådan kontakt genom elektronisk kommunikation som kan utnyttjas till att trakassera ett brottsoffer.

Vidare spelar kvotdelen en särskilt viktig roll för trovärdigheten i straffsystemet. Den nu gällande ordningen, med villkorlig frigivning redan efter två tredjedelar av strafftiden, kan ur det perspektivet inte längre anses vara tillfredsställande givet samhällets förändrade syn på brottslighet.

Utredningen, som inte förespråkar någon förändring, anser att en större kvotdel bör begränsas till särskilt allvarlig och integritetskränkande brottslighet där strafftiden är minst sex år och att domstolen ska förordna om den högre kvotdelen i domen. Regeringen anser dock inte att en sådan ordning är lämplig. Som konstaterades i samband med den senaste förändringen av tidpunkten för villkorlig frigivning är det en fördel att reglerna om kvotdelen är klara och enkla, och i så stor utsträckning som möjligt gäller lika för alla (prop. 1997/98:96 s. 120). Som *Göta hovrätt*, *Svea hovrätt* och *Lunds tingsrätt* framhåller skulle en ordning där det överlämnas åt domstolen att avgöra i vilka fall villkorlig frigivning ska ske efter tre fjärdedelar riskera att bli otydlig och oförutsebar. Regeringen

anser därför att det är mer ändamålsenligt att genomföra en ändring som avser samtliga fängelsestraff.

Sammantaget delar regeringen således inte utredningens bedömning att det saknas skäl att höja kvotdelen. I dag är regelverket uppbyggt på så sätt att den som avtjänar fängelsestraffet i anstalt och därefter frigges villkorligt avtjänar dubbelt så lång tid i anstalt som den tid som därefter kvarstår som reststraff. En lämpligare ordning bedöms i stället vara att den nya kvotdelen innebär att den tid som ska verkställas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras är tre gånger så lång som det reststraff som kvarstår efter frigivning, det vill säga att kvotdelen höjs från två tredjedelar till tre fjärdedelar. Detta hindrar dock inte att en förändring kan behöva ske stegvis.

Som framhålls av bland andra *Kriminalvården* och *Arbetsgivarverket* har Kriminalvården nämligen redan i dag utmaningar vad gäller personalförsörjning och platstillskapande. *Institutet för mänskliga rättigheter* framhåller det ansträngda läget inom Kriminalvården och varnar för att det, tillsammans med överbeläggningen, riskerar att försvåra regelefterlevnaden i anstalterna. En höjning av den andel av det utdömda fängelsestraffet som ska avtjänas innan villkorlig frigivning aktualiseras kommer att få en stor effekt på Kriminalvården. Ändringar i verkställighetslagstiftning får också snabbare effekt än ändringar i materiella straffbestämmelser. *Seko* betonar att det är av vikt, inte minst ur ett säkerhetsperspektiv, att förändringarna sker stegvis så att Kriminalvården hinner anpassa och bygga ut sin verksamhet samt få nödvändiga resursförstärkningar. Regeringen delar den bedömningen. Till skillnad från bland andra *Brottsofferjouren*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Kriminalvården*, *Kristianstads tingsrätt* och *Solna tingsrätt* anser regeringen därför att reformen bör införas i etapper och initialt endast gälla för tidsbestämda fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer. När Kriminalvårdens kapacitet medger det bör den därefter gälla för fängelsestraff som uppgår till tre år eller mer och slutligen för samtliga fängelsestraff.

Kristianstads tingsrätt påpekar att en ändring av kvotdelen påverkar utgångspunkten för beräkningen av tiden för sluten ungdomsvård. I betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) föreslås det att påföljden ska bestämmas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas för barn. Regeringen har den 28 september 2023 gett Kriminalvården i uppdrag att förbereda inrättandet av särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år (Ju2023/02157). De särskilda enheterna ska enligt uppdraget, med förbehåll för riksdagens ställningstagande, vara redo att tas i drift senast den 1 juli 2026. Den 30 januari 2025 gav regeringen ett uppdrag till Statens institutionsstyrelse att förbereda utmönstringen av påföljden sluten ungdomsvård (S2025/00164). I budgetpropositionen för 2025 framgår att särskilda ungdomsfängelser ska inrättas som Kriminalvården ska vara huvudman för (Budgetpropositionen för 2025, prop. 2024/25:1 utg.omr. 4 s. 62). Regeringen har således avisat att sluten ungdomsvård ska utmönstras som påföljd och att barn i åldern 15–17 år, i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas, i stället ska dömas till fängelse. Förslaget att höja kvotdelen till tre fjärdedelar för tidsbestämda fängelsestraff som uppgår till minst sex år föreslås träda i

kraft den 1 januari 2026 och enligt övergångsbestämmelser kommer ändringen att gälla för fängelsestraff som döms ut efter det datumet. (Se närmare om detta i avsnitt 9.) De föreslagna ändringarna av reglerna om villkorlig frigivning kommer därför delvis att hinna börja gälla innan ungdomsfängelsereformen föreslås träda i kraft. Hur lång slutan ungdomsvård som domstolen ska döma ut är en del av påföljdsbestämningen. Domstolen ska därför tillämpa den lag som gällde vid tidpunkten för brottet när den avgör längden på påföljden. För brott som har begåtts före den 1 januari 2026 gäller – i det här sammanhanget – villkorlig frigivning efter två tredjedelar för samtliga fängelsestraff. För brott som har begåtts efter den 1 januari 2026, men före den 1 juli 2026, kommer den förhöjda kvotdelen endast att gälla om domstolen dömer ut ett fängelsestraff som är minst sex år. Under en period kan ändringen därför få den konsekvensen att utrymmet att döma ut slutan ungdomsvård blir något mindre och att något fler unga i åldern 15–17 år i stället kommer att dömas till fängelse. Detta kommer dock att gälla ett mycket begränsat antal fall och under en kortare övergångsperiod och framstår också som en rimlig följd av reformen.

När det gäller synpunkten från *Statens institutionsstyrelse* om att villkorlig frigivning fyller en särskilt viktig funktion för barn och unga kan det konstateras att det i dagens system – där unga lagöverträdare som begår allvarliga brott främst döms till slutan ungdomsvård – inte finns något system för villkorlig frigivning. Förslaget innebär visserligen att kvotdelen kommer att vara högre än vad som är fallet för fängelsestraff i dag men det kommer samtidigt, till skillnad från vad som är fallet i dag, att finnas ett system för villkorlig frigivning för barn och unga. *Barnombudsmannen* motsätter sig förslagen, i fråga om personer under 18 år som döms för brott, med hänvisning till bland annat de negativa följder för barn som ett frihetsberövande medför. *Förvaltningsrätten i Malmö* efterfrågar ytterligare analys ur ett barnperspektiv. Omyndiga lagöverträdare omfattas av särskilda bestämmelser i fråga om straffmätning och påföljdsval. För den som har begått brott före 18 års ålder får fängelse väljas som påföljd endast om det finns synnerliga skäl (30 kap. 5 § brottsbalken). Om domstolen anser att kravet på synnerliga skäl är uppfyllt ska påföljden dock i första hand bestämmas till slutan ungdomsvård (32 kap. 5 § brottsbalken). Det ställs således särskilda krav för att personer under 18 år ska kunna dömas till fängelse. Mot bakgrund av de särskilda regler som gäller för ungdomar i fråga om påföljd saknas det enligt regeringen anledning att i detta sammanhang ta hänsyn till den dömdes ålder även i fråga om den ändrade kvotdelen. *Södertälje kommun* framhåller att en senarelagd villkorlig frigivning riskerar att innebära att socialtjänstens stöd vid återanpassning i samhället blir svårare. För att bland annat undvika den typen av risker lämnas det i avsnitt 5.4 förslag på en förlängd minimitid för prövotid och i avsnitt 5.5 förslag på en presumtion för övervakning under prövotiden.

5.2 Villkorlig frigivning även vid korta straff

Regeringens förslag

Kravet på att den som dömts till fängelse på viss tid måste ha avtjänat minst trettio dagar för att villkorligt frigives ska tas bort.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser som har yttrat sig särskilt över förslaget, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Göteborgs tingsrätt*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Justitiekanslern*, *Lunds tingsrätt*, *Malmö kommun*, *Norrköpings tingsrätt*, *Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK)*, *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har ingenting att invända mot utredningens förslag.

Polismyndigheten framhåller att det kan ha en brottsförebyggande effekt om samtliga personer som döms till tidsbestämda fängelsestraff omfattas av systemet med villkorlig frigivning, samtidigt som det finns en presumtion för övervakning och prøvotiden förlängs.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skyddsvärnet och *Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK)* är positiva till att villkorlig frigivning ska ske även från de kortaste fängelsestraffen.

Kriminalvården konstaterar att det kan bli svårt att hinna hantera frågor om uppskjuten villkorlig frigivning på ett rättssäkert sätt för de som döms till de kortaste fängelsestraffen.

Skälen för regeringens förslag

Under 2023 var fängelsestraff mellan fjorton och trettio dagar den vanligaste strafftiden bland dem som påbörjade en fängelseverkställighet. Dessa strafftider utgjorde 2 290 av totalt 10 647 påbörjade fängelseverkställigheter. (Brå, Tabell 8, Strafftider för intagna på anstalt 2023.)

Att de kortaste fängelsestraffen verkställs utan villkorlig frigivning medför, som framhålls av utredningen, ett flertal nackdelar. Bland annat saknas det en sanktion för misskötsamhet under verkställigheten. Den som dömts till högst en månads fängelse kan med andra ord missköta sig under anstaltsvistelsen utan att riskera att tidpunkten för frigivningen skjuts upp. Att se till att det för samtliga fängelsestraff finns incitament till skötsamhet

under anstaltsvistelsen är av särskilt stor betydelse inte minst mot bakgrund av den ansträngda situation som råder hos Kriminalvården.

Som utredningen också påpekar är återfallsfrekvensen hög i den grupp som döms till de kortaste straffen. Även av det skälet är det inte en tillfredsställande ordning att de som döms till de kortaste fängelsestraffen inte har någon prøvotid efter frigivning, och därmed inte kan ställas under övervakning. Om villkorlig frigivning inte sker finns det inte heller någon straffåterstod som kan förverkas vid återfall i brott. Den sanktion som ett förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär saknas alltså för de kortaste fängelsestraffen.

En ordning där alla frigives villkorligt om förutsättningarna i övrigt medger det skulle medföra att även de som dömts till de kortaste straffen får en prøvotid och kan ställas under övervakning. Det blir också möjligt att besluta om särskilda föreskrifter för den frigivne. En sådan ordning skulle därför möjliggöra återfallsförebyggande insatser under en längre tid för en mycket återfallsbenägen grupp. De brottstyper som renderar korta fängelsestraff, främst olovlig körning, grovt brott, narkotikabrott och stöld, men även återfallsfrekvensen bland de korttidsdömda, visar att det är fråga om en grupp som har behov av det stöd samt den kontroll och den hjälp som övervakning innebär.

Utredningen framhåller också vissa olyckliga tröskeffekter som är en följd av dagens regelverk. Bland annat avtjänar de som döms till fängelsestraff mellan trettio och fyrtiofem dagar som utgångspunkt lika lång tid i anstalt, det vill säga trettio dagar. De som döms till fyrtiofem dagar får, till skillnad från de som dömts till fängelse i en månad, därefter ett års prøvotid och ställs inte sällan under övervakning. Liknande effekter kan uppkomma om den dömde på samma gång avtjänar flera straff – har han eller hon en samlad straffverkställighet som överstiger trettio dagar följer villkorlig frigivning samt prøvotid, men det hade det inte gjorts om två straff om fjorton respektive tjugo dagar avtjänats var för sig.

Ordningen med en minimitid leder på detta sätt till resultat som med fog kan upplevas som orättvisa. Rättviseskäl talar därför också för att alla fängelsedömda bör ha en möjlighet att kunna få villkorlig frigivning, även om den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp om det föreligger sådana omständigheter som behandlas i avsnitt 6. Som *Kriminalvården* framhåller kan det i vissa fall krävas att sådana beslut meddelas med särskild skyndsamhet, exempelvis om den dömde avtjänar ett kort fängelsestraff. Kriminalvården kan vid behov upprätta närmare rutiner för detta.

Förslaget kommer att medföra en relativt stor ökning av personer för frivården att hantera. Som redovisats ovan var 2 290 av samtliga påbörjade fängelseverkställigheter under 2023 högst en månad. Detta är dock inget som talar emot reformen. Av den återfallsstatistik som finns att tillgå framgår att återfallsfrekvensen för samtliga som frigives från ett fängelsestraff är som högst i anslutning till frigivningen, för att därefter minska över tid. Det finns därför ett stort behov av ökade möjligheter till återfallsförebyggande arbete och kontroll för samtliga som döms till fängelse.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns starka skäl att låta samtliga fängelsestraff, även de allra kortaste, omfattas av systemet med villkorlig frigivning.

5.3 Allmänna fängelseminimum höjs till en månad

Regeringens förslag

Allmänna fängelseminimum ska höjas från fjorton dagar till en månad (trettio dagar). Som en följd av att allmänna fängelseminimum höjs ska fängelsestraffet bestämmas till fängelse i lägst en och högst tre månader vid förvandling av böter.

Regeringens bedömning

Det saknas behov av en höjning av allmänna bötesmaximum.

Utredningens förslag

Utredningens förslag och bedömning stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen lämnar inget förslag om ändring av fängelseminimum i fråga om fängelse som förvandlingsstraff för böter. Utredningen föreslår därutöver att allmänna bötesmaximum ska höjas.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Göta hovrätt*, *Justitiekanslern*, *Kalmar tingsrätt*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Norrköpings tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Solna tingsrätt*, *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten* tillstyrker eller har ingenting att invända mot utredningens förslag.

Kristianstads tingsrätt anser att resonemangen kring en höjning av antalet dagsböter måste preciseras i den fortsatta beredningen. Detsamma gäller enligt tingsrätten hur en höjning av allmänna fängelseminimum i kombination med en höjning av bötesmaximum kommer att påverka ungdomar. I det avseendet framhåller tingsrätten bland annat att en sådan ändring kan medföra att tillämpningsområdet för böter kan komma att bli vidare.

Lunds tingsrätt efterfrågar vägledande uttalanden i fråga om i vilka fall brottslighet som i dag straffas med fängelse i fjorton eller tjugoen dagar ska leda till dagsböter inom ett nytt högre bötesutrymme och i vilka fall straffet ska bestämmas till fängelse i en månad. Även *Åklagarmyndigheten*, som i och för sig är positiv till förslaget att höja allmänna fängelseminimum i kombination med förslaget att låta samtliga fängelsestraff omfattas av villkorlig frigivning, lyfter behovet av förtydligande av avsikten med förslaget om höjt bötesmaximum och att effekterna på bötesnivå måste analyseras och tydliggöras.

Göta hovrätt framför att domstolen, i fråga om den föreslagna höjningen av fängelseminimum och bötesmaximum, drar slutsatsen att ändringen medför att ett brott där påföljden tidigare bestämdes till fängelse i fjorton dagar nu i stället ska leda till ett högre bötesstraff.

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen) är kritiskt till förslaget om höjning av fängelseminimum till en månad och anser att någon meningsfull behandling knappast kan utföras under drygt tre veckors tid.

Norrköpings tingsrätt har inga invändningar mot att höja allmänna fängelseminimum och att låta alla som döms till tidsbestämda fängelsestraff omfattas av systemet med villkorlig frigivning men anser att åtgärden skulle få effekter för unga lagöverträdare som behöver belysas närmare.

Kriminalvården har inte några synpunkter på förslaget men påpekar att ändringen medför ett behov av följdändring i bötesverkställighetslagen.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK) tillstyrker förslaget.

Stockholms tingsrätt påpekar att straff understigande en månad förekommer relativt ofta i mål om exempelvis stöld och narkotikabrott och konstaterar att förslaget medför att dessa gärningar kommer att leda till strängare straff. *Solna tingsrätt* anser att förslaget bör övervägas vidare eftersom frågan inte har analyserats tillräckligt med avseende på behov och konsekvenser.

Fackförbundet ST och *Kriminalvården* är kritiska till förslaget med hänvisning bland annat till att så korta fängelsestraff som det fortfarande kommer att bli fråga om i praktiken inte möjliggör någon meningsfull rehabiliterande behandling.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Allmänna fängelseminimum höjs till en månad

Allmänna fängelseminimum uppgick till en månad från det att brottsbalken infördes 1965 och fram till 1981 då fängelseminimum sänktes till fjorton dagar. Vid den tidpunkten var den tidigare rådande behandlingstanken under kritik och de förhoppningar som funnits om att straffverkställigheten kunde utformas så att den främjade den dömdes anpassning i samhället ansågs inte ha infriats. Samtidigt bedömdes allmänpreventiva synpunkter motivera ett bibehållande av de korta fängelsestraffen, eftersom vissa brottstyper ansågs så allvarliga att en frihetsberövande åtgärd framstod som oundviklig. En fördel med en sänkning av straffminimum ansågs vara att straffen totalt sett skulle bli kortare eftersom mer än en tredjedel av alla fängelsestraff vid den tidpunkten låg vid den nedre gränsen. Ytterligare fördelar som framhölls var ett minskat strafflidande för de dömda och lägre kostnader för samhället. Slutligen skulle också en sänkning av straffminimum ge större möjligheter till differentiering i straffmätningen på de lägsta straffnivåerna samt bidra till en ökad enhetlighet i Norden. (Propositionen om sänkt minimitid för fängelsestraff, prop. 1980/81:44.)

Frågan om en återgång till en månads allmänt straffminimum har därefter utretts och föreslagits vid två tillfällen, se SOU 1986:14 och

SOU 1995:91. Några lagändringar har dock inte skett med anledning av dessa förslag.

Som redogörs för i avsnitt 5.2 bedöms det finnas fördelar med en ändring som innebär att samtliga tidsbestämda fängelsestraff, även de allra kortaste, ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning. En nackdel med en sådan ordning är dock att det medför mycket korta avtjänandetider i det nedre spannet, vilket typiskt sett inte är lämpligt. En höjning av allmänna fängelseminimum till en månad skulle i någon mån bidra till att minska problemet med alltför korta verkställighetstider.

En höjning av allmänna fängelseminimum från fjorton dagar till en månad innebär att tiden i anstalt ökar i det allra lägsta spannet eftersom de som i dag döms till fjorton eller tjugoen dagars fängelse i stället kommer att dömas till minst en månads fängelse. Detta ökar möjligheterna för att det återfallsförebyggande arbetet i anstalt ska bli mer framgångsrikt till följd av en något längre anstaltstid.

För den som i dag döms till en månads fängelse kommer däremot tiden på anstalt att bli något kortare, eftersom den dömde kommer att kunna friges villkorligt. *Fackförbundet ST* och *Kriminalvården* är kritiska till förslaget och anser att någon meningsfull behandling knappast kan utföras under en så kort tid. Detta vägs enligt regeringen dock upp av att den dömde omfattas av systemet med villkorlig frigivning och därmed, efter frigivningen, får en prøvotid som ska vara förenad med övervakning om inte annat beslutas (se avsnitt 5.5) och särskilda föreskrifter som ska gälla under den villkorliga frigivningen. Detta ökar möjligheten till återfallsförebyggande arbete under en betydligt längre tid än vad som är fallet i dag.

Som *Stockholms tingsrätt* påpekar kan en höjning av allmänna fängelseminimum också förväntas medföra en viss ökning av den allmänna repressionsnivån. En sådan skärpning – liksom de övriga konsekvenserna av förslaget i form av bland annat villkorlig frigivning och prøvotid även för dessa straff – är enligt regeringen en önskvärd effekt av förslaget.

Sammantaget bedöms en höjning av allmänna fängelseminimum dels medföra en höjd repressionsnivå, dels vara nödvändig i ett system där samtliga fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning. Det finns enligt regeringen inte skäl att, som *Solna tingsrätt* förordrar, överväga frågan ytterligare innan en sådan förändring ska genomföras.

Som en följd av detta finns det, vilket påpekas av *Kriminalvården*, ett behov av att ändra även bötesverkställighetslagen (1979:189) på så sätt att förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst en månad i stället för fjorton dagar, och högst tre månader. Motsvarande ändring bör också göras i brottsbalkens bestämmelser om förvandling till fängelse av böter som inte betalas.

Norrköpings tingsrätt påpekar att en höjning av allmänna fängelseminimum kan leda till att en ung person kommer att dömas till böter i stället för fängelse, om det inte längre finns någon möjlighet att döma ungdomen till ett kortare fängelsestraff. Vidare framhåller tingsrätten att reduktionen, särskilt när det gäller ungdomar i spannet 18–20 år, inte är större än att en månads fängelse för en vuxen motsvarar ett straffmättningsvärde på fängelse i fjorton eller tjugoen dagar och att ungdomspåföljderna normalt sett inte är tillämpliga i detta spann. Regeringen konstaterar att sådana situationer kan uppkomma redan enligt gällande rätt, och det är

domstolarnas uppgift att i rättstillämpningen närmare avgöra på vilket sätt ett höjt allmänt fängelseminimum påverkar straffmätningen i sådana situationer. Det kan dock nämnas att Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare i delbetänkandet Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga (SOU 2024:39) har lämnat förslag som innebär att ungdomsreduktionen för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år ska avskaffas helt och att åldersgruppen alltså ska behandlas som andra myndiga vid straffmätningen. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Allmänna bötesmaximum ändras inte

Utredningen föreslår att allmänna bötesmaximum ska höjas på så sätt att det ska vara möjligt att döma ut 200 dagsböter i stället för dagens 150 för enstaka brott, och vid flerfaldig brottslighet 250 dagsböter i stället för dagens 200. Ökningen föreslås också genomföras vid villkorlig dom och skyddstillsyn på så sätt att de påföljderna ska kunna kombineras med högre bötesbelopp.

En höjning av allmänna bötesmaximum samtidigt som allmänna fängelseminimum höjs riskerar att leda till att den som i dag döms till ett kortare fängelsestraff i stället döms till höga dagsböter. Så korta straff som fjorton eller tjugoen dagar döms i praktiken endast ut i vissa mycket kvalificerade återfallssituationer, eller med hänsyn till brottets art. Det saknas anledning att behandla dessa situationer väsentligt lindrigare i framtiden, vilket skulle bli följden om dagsböter döms ut i stället för fängelse. Det är därför mer ändamålsenligt att i de fallen döma ut fängelsestraff på en månad.

Att inte höja allmänna bötesmaximum samtidigt som allmänna fängelseminimum höjs kan visserligen leda till att brott som i dag leder till olika långa fängelsestraff samlas på samma nivå. Det är dock inte så pass tungt vägande att det i sig motiverar en höjning av allmänna bötesmaximum. Utredningens bedömning att allmänna bötesmaximum bör höjas delas därför inte av regeringen.

Genom att behålla allmänna bötesmaximum på samma nivå som i dag undviks dessutom den gränsdragningsproblematik som framhålls av bland annat *Lunds tingsrätt*, *Norrköpings tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*.

5.4 Prövotiden efter villkorlig frigivning ska vara minst två år

Regeringens förslag

Den kortaste prövotid som kan följa efter villkorlig frigivning ska förlängas från ett år till två år.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna, däribland *Brottsofferjouren*, *Brottsoffermyndigheten*, *Göta hovrätt*, *Justitiekanslern*, *Lunds tingsrätt*, *Malmö kommun*, *Svea hovrätt*, *Polismyndigheten*, *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks)*, *Riksförbundet Unizon*, *Övervakningsnämnden i Malmö* och *Övervakningsnämnden i Sundsvall* tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Åklagarmyndigheten har inga invändningar mot utredningens förslag och delar utredningens bedömning att förslagen om en förlängd provotid och en presumption för övervakning är ett mer ändamålsenligt sätt att öka samhällsskyddet än att begränsa möjligheten till villkorlig frigivning. *Åklagarmyndigheten* anser dock att en övervakning under två år riskerar att leda till en för ingripande reaktion på mindre allvarliga brott som lett till ett kortare fängelsestraff.

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om förlängd provotid och anser att detta, tillsammans med utredningens förslag att det ska finnas en presumption för övervakning under provotiden, kan innebära en oproportionerlig inskränkning i den enskildes rätt till frihet och säkerhet, särskilt vid kortare fängelsestraff. *Civil Rights Defenders* understryker även vikten av att förslagen inte kombineras med ändringen av presumptionen för villkorlig frigivning, då den sammantagna effekten skulle bli en för stor inskränkning i den enskildes rättigheter.

Integritetsskyddsmyndigheten anser att utredningen inte klargör om den förlängda provotiden och den föreslagna presumptionen för övervakningen kommer att innefatta en utökad personuppgiftsbehandling och i så fall på vilket sätt, samt vilken proportionalitetsbedömning som har gjorts, och anser att detta behöver klargöras i den fortsatta beredningen.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna som uttalar sig i frågan, däribland *Brottsofferjouren*, *Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK)*, *Skyddsvärnet* och *Sveriges advokatsamfund* tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Fackförbundet ST anser att en generell förlängning av den kortaste provotiden är en ineffektiv metod för att förhindra återfall i brott och att det i vissa fall kan leda till stigmatisering för den enskilde. Som ett alternativ anser förbundet att en individuellt behovsanpassad provotid skulle möjliggöra en mer effektiv användning av frivårdens resurser.

Skälen för regeringens förslag

Nu gällande regler om provotid infördes 1999. Regeringen ansåg då att provotidens längd bör vara kopplad till det utmätta straffet och att den som dömts för ett lindrigare brott borde bedömas annorlunda även när det gäller provotidens längd. Provotiden föreslogs därför vara beroende av längden på det reststraff som återstår vid den villkorliga frigivningen. För att

förverkande av villkorligt medgiven frihet ska framstå som en trovärdig reaktion vid återfall i brott ansågs det dock inte lämpligt att ha alltför korta provotider. Ett års provotid framstod enligt regeringen som lämpligt. (SOU 1995:91 s. 365 och 366 och prop. 1997/98:96 s. 128 och 129.)

Den nuvarande ordningen innebär att alla med avtjänandetider om mer än trettio dagar och upp till och med tre år har ett års provotid. Det är således endast vid strafftider som är tre år eller längre som provotidens längd överensstämmer med den återstående strafftiden.

Som utredningen framhåller utgör strafftider upp till och med tre år den absoluta merparten av alla fängelsestraff som döms ut årligen. Under 2024 utdömdes totalt 14 992 fängelsestraff. Av dessa var 10 257 högst ett år, 1 970 mer än ett år men högst två år och 1 000 mer än två år men högst tre år (Brå, tabell 432. Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och fängelse tidens längd i år 2024). I dessa totalt 13 227 fängelsestraff ingår dock även de som döms till de allra kortaste fängelsestraffen (mellan 14 och 30 dagar) som i dag inte får villkorlig frigivning. Under 2024 utgjorde dessa fängelsestraff omkring 25 procent av alla utdömda fängelsestraff (Brå, tabell 430. Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och fängelse tidens längd i månader 2024).

Provotidens viktigaste funktion är att den utgör den tid till vilken alla relevanta beslut och rättsverkningar är knutna. Det är under provotiden som den dömda kan ställas under övervakning och åläggas föreskrifter. Dessutom är beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet, såväl vid misskötsamhet som vid återfall, kopplade till just provotiden. Ett fängelsestraff är inte heller till fullo verkställt förrän provotiden har gått ut om det inte längre är möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet. En utsträckning av provotiden innebär därmed en skärpning av fängelsestraffet i verkställighetshänseende. Detta bedöms nödvändigt i den skärpning av fängelsestraffets innehåll som nu behöver genomföras. Reglerna bör ges en utformning som är tydlig och förutsebar, inte minst för att Kriminalvårdens resurser ska användas på ett effektivt sätt. En individuellt bestämd provotid som utgår från en bedömning i varje enskilt fall, vilket *Fackförbundet ST* anger som ett möjligt alternativ, framstår mot den bakgrunden som mindre ändamålsenligt.

Det som framför allt motiverar en förlängning av provotiden är att det möjliggör övervakning under längre tid. Som utredningen konstaterar är återfallsfrekvensen bland dem som döms till korta fängelsestraff hög och det finns därför skäl att intensifiera stödet och kontrollen under längre tid. Detta är inte minst angeläget vid relationsvåld, där det sällan döms ut längre fängelsestraff än högst tre år vilket innebär att provotiden normalt sett är ett år. En förlängd provotid, vilket är en åtgärd som stärker brottsoffrens ställning, är särskilt motiverad i de fallen.

För den som upprepat har återfallit i brott eller exempelvis befinner sig i ett pågående missbruk och därför är i behov av övervakning och behandling under en längre tid kan en längre provotid och mer övervakning i kombination med behandlingsinriktade åtgärder också ha en brottsavhållande effekt, vilket även framhålls av *Polismyndigheten*.

Civil Rights Defenders anser att en förlängd provotid i kombination med en presumtion för övervakning under provotiden kan innebära en oproportionerlig inskränkning i den enskildes rätt till frihet och säkerhet, särskilt vid kortare fängelsestraff. Även *Åklagarmyndigheten* invänder att

en övervakning i två år riskerar att leda till en för ingripande reaktion på mindre allvarliga brott som lett till ett kortare fängelsestraff. Regeringen bedömer att det förhållandet att den som dömts till fängelse efter frigivningen kan få den villkorligt medgivna friheten förverkad under längre tid utgör en ändamålsenlig åtgärd som syftar till att förebygga återfall i brott. En sådan åtgärd bedöms också vara proportionerlig. Förslaget möjliggör dessutom återfallsförebyggande arbete under längre tid, vilket är en ytterligare positiv effekt av förslaget. Frågan om presumtion för övervakning behandlas i avsnitt 5.5.

Den förlängda prøvotiden och den föreslagna presumptionen för övervakningen kan, som *Integritetsskyddsmyndigheten* framhåller, komma att innefatta en utökad personuppgiftsbehandling. Det är främst fråga om att personuppgifter kan komma att behandlas under en längre tid, men också att fler uppgifter kan komma att behöva behandlas eftersom fler kommer att ställas under övervakning (se avsnitt 5.5). Detta får mot bakgrund av syftet med förslagen, det vill säga att förebygga återfall i brott, anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Regeringen delar därför utredningens bedömning att prøvotiden bör förlängas från ett år till två år. På detta sätt säkerställs att den dömda kan bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid. Dessutom kan misskötsamhet och återfall leda till förverkande av villkorligt medgiven frihet under en längre tid. Ändringen innebär en förlängd prøvotid för en majoritet av dem som döms till fängelse – i många fall kommer det att röra sig om en fördubbling av prøvotidens längd. För den grupp som i dag inte får villkorlig frigivning kommer ändringen att innebära en ännu kraftigare skärpning av fängelsestraffets innehåll.

5.5 Det införs en presumtion för övervakning under prøvotiden

Regeringens förslag

Den villkorliga frigivningen ska vara förenad med övervakning från dagen för frigivningen. Kriminalvården ska dock få besluta att den som frigives villkorligt inte ska ställas under övervakning om det saknas anledning att befara att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller om det finns särskilda skäl.

Ett beslut att ändra ett beslut om att den frigivne inte ska stå under övervakning får överklagas.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen lämnar inget förslag om överklagande av ändring av beslut om att den frigivne inte ska stå under övervakning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Brottsofferjouren*, *Brottsoffermyndigheten*, *Kalmar tingsrätt*, *Lunds tingsrätt*, *Solna tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Riksförbundet Unizon* och *Övervakningsnämnden i Göteborg* tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Polismyndigheten bedömer att det kan ha en brottsförebyggande effekt om samtliga personer som döms till tidsbestämda fängelsestraff omfattas av systemet med villkorlig frigivning samtidigt som det finns en presumtion för övervakning och prøvotiden förlängs.

Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK) ser särskilt positivt på förslaget om att införa en presumtion för övervakning eftersom det kan leda till ökad trygghet för den som utsatts för våld.

Sveriges advokatsamfund ställer sig inte bakom förslaget om att det ska införas en presumtion om övervakning för samtliga personer som friges villkorligt utan förespråkar i stället att det ska ske en bedömning i det enskilda fallet av om övervakning är nödvändig eller inte.

Övervakningsnämnden i Malmö har inga synpunkter på förslaget om att villkorlig frigivning alltid ska ske med en prøvotid om minst två år men bedömer att det kommer att leda till att avsevärt fler personer blir föremål för övervakning. Det innebär i sin tur att fler kommer att bli föremål för förverkande av villkorligt medgiven frihet. Antalet sådana ärenden i övervakningsnämnderna kommer därför att öka.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss stämmer i huvudsak överens med regeringens. I utkastet lämnas inget förslag om överklagande av beslut om övervakning.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK)* tillstyrker förslaget och anser det kan ge goda möjligheter till ökad trygghet för den som utsatts för våld.

Kristianstads tingsrätt framhåller att det vid exempelvis korta fängelsestraff där en person under häktningstiden avtjänat den andel av straffet som ska avtjänas i anstalt kan komma att bli svårt att hinna fatta beslut om att personen inte ska ställas under övervakning före tidpunkten för villkorlig frigivning.

Kriminalvården, *Övervakningsnämnden i Göteborg* och *Övervakningsnämnden i Malmö* pekar på att förslagen innebär att det kommer att bli vanligare med situationer då hela straffåterstoden blivit förverkad samtidigt som övervakningen fortsätter. De framhåller bland annat att det i dessa situationer blir svårare att hantera misskötsamhet eftersom det inte längre finns dagar kvar att förverka. En lösning på detta kan enligt *Övervakningsnämnden i Göteborg* vara att det i lag tydliggörs att påföljden är till fullo verkställd när hela fängelsestraffet, det vill säga samtliga utdömda dagar, är avtjänade eller att *Kriminalvården* ges en uttrycklig möjlighet att låta övervakningen upphöra med detta som skäl.

Skälen för regeringens förslag

Den villkorliga frigivningen, med tillhörande prøvotid, är en del av verkställigheten av ett fängelsestraff – även om verkställigheten i det skedet sker utanför anstalt. För att den delen av verkställigheten ska få tillräcklig skärpa och för att minska risken att den dömda begår nya brott bör övervakning användas i större utsträckning än i dag. Som utredningen framhåller är övervakningen nämligen en förutsättning för att föreskrifter ska kunna beslutas och det är i praktiken bara mot den som är ställd under övervakning som det är möjligt att ingripa vid misskötsamhet under prøvotiden.

Övervakning, i kombination med stöd och behandling, utgör också en central del av den dömdes anpassning i samhället och ett liv utan kriminalitet. Eftersom övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömda involveras han eller hon i att på bästa sätt fortsätta den förändring som förhoppningsvis påbörjats under tiden i anstalt. Kriminalvården har därtill enligt 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken ett ansvar att samverka med andra myndigheter, och i enlighet med normaliseringsprincipen har även de som är villkorligt frigivna rätt till samhällets stödfunktioner på samma sätt som alla andra i samhället. Under övervakningen är det frivårdens uppgift att förmedla det stöd och den hjälp som den frigivne har rätt till, vilket inte sällan är helt nödvändigt för en lyckad återanpassning. En viktig samhällsskyddsaspekt är således den kontroll över den frigivne som följer med övervakningen. Socialtjänsten och Försäkringskassan och andra myndigheter liksom hälso- och sjukvården – samhällets stödfunktioner – involveras i frågor som rör den som frigives. Fokus är på hur den dömda på bästa sätt ska komma tillbaka till samhället utan att återfalla i brott. Denna kontroll är viktig och talar starkt för att övervakning ska ingå som ett normalt led vid villkorlig frigivning.

Återfallsförebyggande åtgärder bör även tillgodose behovet av stöd och hjälp, vilket är möjligt genom ett välutvecklat övervakningsinstitut med tillhörande föreskrifter.

Under 2024 ställdes 88 procent av samtliga som frigavs villkorligt under övervakning (Kriminalvård och statistik 2024 s. 85). Redan i dag bedöms således en stor majoritet av de som frigives villkorligt ha ett övervakningsbehov. Framöver kommer dock även personer som döms till de allra kortaste fängelsestraffen att frigives villkorligt (se avsnitt 5.3). Den ändringen syftar bland annat till att möjliggöra återfallsförebyggande insatser, även efter frigivningen, för en mycket återfallsbenägen grupp. För att säkerställa att inte heller den gruppen frigives villkorligt utan att ställas under övervakning bör den villkorliga frigivningen i samtliga fall, på motsvarande sätt som i dag gäller för skyddstillsyn enligt 28 kap. 5 §, förenas med övervakning från dagen för frigivningen. Övervakningen upphör, om inte annat har beslutats, vid prøvotidens utgång eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar. Det följer av 26 kap. 10 § andra stycket att ett fängelsestraff är helt verkställt vid prøvotidens utgång om det inte längre finns villkorligt medgiven frihet att förverka. Med hänsyn till att det vid tiden för prøvotidens utgång inte alltid går att förutse om förverkande senare kan komma att ske bör det inte, som föreslås i utkastet, anges att övervakningen ska upphöra när straffet är helt verkställt.

Något särskilt beslut om att ställa den frigivne under övervakning kommer därför inte att krävas. Den villkorliga frigivningen ska vara förenad med övervakning från dagen för frigivningen. Detta bedöms vara en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att öka samhällsskyddet.

Sveriges advokatsamfund invänder att det i stället för en presumtion bör ske en bedömning i det enskilda fallet av om övervakning är nödvändigt eller inte. Regeringen instämmer delvis i den bedömningen. För att endast ta Kriminalvårdens resurser i anspråk där de behövs bör det vara möjligt att besluta att inte ställa den frigivne under övervakning. Om det finns tillräckliga skäl för det bör Kriminalvården få besluta om att undanta den frigivne från övervakning. Precis som enligt nuvarande ordning bör det alltid ske en individualiserad bedömning som tar sikte på omständigheter som talar för att övervakning inte behövs. Den som bedöms ha låg risk för återfall i brott enligt vad som närmare utreds inom ramen för verkställighetsplaneringen bör därför kunna undantas från övervakning.

Därtill bör Kriminalvården kunna besluta om att underlåta övervakning om det annars finns särskilda skäl. Den dömda kan stå under övervakning med anledning av en annan påföljd, till exempel en parallellt löpande prøvotid med anledning av skyddstillsyn eller prøvotid från ytterligare ett fängelsestraff. Som *Kriminalvården*, *Övervakningsnämnden i Göteborg* och *Övervakningsnämnden i Malmö* anför kan förslagen sammantaget komma att innebära att det blir vanligare att hela straffåterstoden förverkats samtidigt som övervakningen ska fortsätta. I dessa situationer finns inget reststraff kvar att förverka och den yttersta reaktionen på misskötsamhet är därför inte tillgänglig. En följd av att övervakningen löper under en minsta tid samtidigt som den villkorligt medgivna friheten kan förverkas är att övervakningen kan komma att pågå även när något reststraff inte återstår. Situationen kan, som remissinstanserna påpekar, uppstå redan med dagens reglering. Även för en frigiven person som inte längre har något reststraff kvar kan övervakning under prøvotiden fylla en funktion. Kriminalvårdens – och i förlängningen även Polismyndighetens – resurser måste kunna tillvaratas där de behövs mest och därför bör det vara möjligt att besluta att övervakningen ska upphöra även i sådana fall, vilket också *Övervakningsnämnden i Göteborg* förespråkar.

Syftet är alltså att övervakning ska ske på ett sätt som tillvaratar såväl samhällsskyddsintresset som myndighetens resurser på bästa sätt. För sådana dömda som har kort verkställighetstid är det särskilt angeläget att beslutet fattas så snart det kan ske. Som *Kristianstads tingsrätt* påpekar kan det i vissa situationer krävas att beslutet meddelas med särskild skyndsamhet. Kriminalvården kan vid behov upprätta närmare rutiner för detta.

Övervakningen ska i enlighet med nuvarande regler bestå under hela prøvotiden om inget annat beslutas men behovet ska även framöver fortlöpande omprövas. Om övervakningen har fungerat under en tid utan anmärkning och därför inte längre behövs eller om det finns andra skäl ska den kunna upphöra.

I 37 kap. 7 och 11 §§ brottsbalken finns regler om överklagande av Kriminalvårdens och övervakningsnämndens beslut i frågor som avses i bland annat 26 kap. 12 § första stycket. Som en följd av att övervakning föreslås ske utan särskilt beslut av Kriminalvården, enligt den nya bestämmelsen i det nya första stycket i 26 kap. 12 §, bör överklagande-

bestämmelserna i 37 kap. 7 och 11 §§ ändras på så sätt att hänvisningen till första stycket tas bort. Beslut som enligt den föreslagna lydelsen ska meddelas enligt 26 kap. 12 § andra stycket innebär att den frigivne inte ska ställas under övervakning. Sådana beslut bör inte kunna överklagas. Enligt 26 kap. 18 § får Kriminalvården också ändra beslut enligt bland annat 12 §. Ett ändringsbeslut som innebär att en person ska ställas under övervakning bör emellertid även fortsättningsvis kunna överklagas enligt de nu aktuella bestämmelserna. Bestämmelserna bör därför ändras så att detta framgår.

6 Ökade möjligheter att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning

6.1 Tydligare reaktioner vid misskötsamhet under verkställighet i kriminalvårdsanstalt

Regeringens förslag

Förutsättningarna för att skjuta upp villkorlig frigivning ska utökas. Vid bedömningen av om den villkorliga frigivningen ska skjutas upp ska det vara tillräckligt att det finns skäl mot villkorlig frigivning.

Utredningens förslag

Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans tar upp frågan.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Brottsoffermyndigheten*, *Göteborgs tingsrätt* och *Domstolsverket*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget i utkastet.

Brottsförebyggande rådet (Brå) påpekar att myndigheten har i uppdrag att utvärdera bland annat den senaste ändringen av reglerna om uppskjutande av villkorlig frigivning. Uppdraget ska redovisas senast i september 2025. Enligt Brå bör resultaten av den pågående utvärderingen inväntas innan ställning tas till huruvida tröskeln för att skjuta upp den villkorliga frigivningen ska sänkas ytterligare. Även *Civil Rights Defenders*, *Kalmar tingsrätt* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att en utvärdering bör inväntas innan ytterligare förändringar genomförs.

Kriminalvården anför att det kan finnas skäl att överväga om bestämmelsen även fortsättningsvis bör vara formulerad som en exemplifiering av omständigheter som skulle kunna aktualisera uppskjuten villkorlig frigivning. *Svea hovrätt* anser att det bör förtydligas hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas.

Skälen för regeringens förslag

Förutsättningarna för att skjuta upp villkorlig frigivning utökas

Det finns från samhällets sida ett starkt intresse av att effektivt förhindra återfall i brottslighet. Redan en liten minskning av återfall i brott har betydelse när det gäller att minska de effekter i form av mänskligt lidande och andra olägenheter som brott leder till. Vidare har reducerande effekter för återfall i brott visat sig ha en positiv effekt när det gäller samhällets kostnader. Det är också därför arbetet med att förebygga återfall i brott utgör en viktig del av verkställigheten av fängelsestraff. (Prop. 2018/19:77 s. 21.)

Ett av Kriminalvårdens huvudsakliga uppdrag är att inrikta verkställigheten av ett fängelsestraff på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott (1 kap. 5 § andra stycket fängelselagen). Kriminalvården ska för varje intagen bland annat ta fram en individuell verkställighetsplan som grundas på en utredning om den intagnes behov av stöd och kontroll och om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott (1 kap. 5 § fängelselagen och 6 § fängelseförordningen). Det kan exempelvis handla om deltagande i behandlingsprogram för att komma till rätta med missbruk eller våldssproblematik eller andra åtgärder som följer av behandlingsplanen, såsom kontakt med psykolog eller utbildningsinsatser.

Som utredningen redogör för visar flera studier att ett aktivt och kvalitativt återfallsförebyggande arbete i anstalt och frivård, till exempel genom behandlingsprogram, återfallsförebyggande program och terapi, minskar risken för återfall i brott (SOU 2024:48 s. 656–658).

Att den intagne följer de uppförandekrav som uppställs under verkställigheten, såsom lokala ordningsregler och Kriminalvårdens föreskrifter, kan också ha en återfallsförebyggande effekt. Som regeringen tidigare har uttalat kan den attityd den dömden har till anvisade åtgärder eller hur den dömden sköter sitt deltagande i de återfallsförebyggande åtgärder som tagits in i behandlingsplanen, inte betraktas fristående från den intagnes beteende i övrigt. Den intagnes generella förhållningssätt under anstaltsvistelsen får förutsättas ha en stor betydelse för möjligheterna att bedriva en verkningsfull kriminalvård som kan leda till en minskad risk för ny brottslighet. Det är därför av stor vikt att den intagne har ett starkt incitament att genomföra sådana åtgärder och följa de ordningsregler som gäller (se prop. 2020/21:18 s. 18). En mer individualiserad verkställighet kan därmed främja de intagnes motivation att förändra sitt beteende och skapa förutsättningar för dem själva att medverka till sin anpassning i samhället.

Den senaste ändringen av reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning genomfördes 2021 (prop. 2020/2021:18). Ändringen innebar dels att det inte längre behöver finnas synnerliga skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen – det räcker att det finns särskilda skäl – dels att möjligheterna

att skjuta upp den villkorliga frigivningen vid misskötsamhet i förhållande till återfallsförebyggande åtgärder utökades (26 kap. 6 a § 1 brottsbalken).

Syftet med ändringen var att ge den dömda ett starkt incitament att delta i och fullgöra behandlingar eller programverksamhet i syfte att minska risken för ny brottslighet. Ändringen från synnerliga till särskilda skäl var enligt regeringen nödvändig, eftersom ett bibehållet krav på synnerliga skäl annars skulle innebära en mycket begränsad möjlighet att skjuta upp den villkorliga frigivningen, något som skulle riskera att medföra att syftet med reformen inte uppnåddes (prop. 2020/21:18 s. 18).

Lagändringen från synnerliga till särskilda skäl har ännu inte utvärderats. Som bland annat *Brå* nämner har myndigheten dock fått i uppdrag att studera bland annat hur Kriminalvården har arbetat för att genomföra lagändringar om förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning och utökade krav på deltagande i återfallsförebyggande åtgärder inför frigivning. Utvärderingen tar sikte på flera olika frågor av betydelse för det återfallsförebyggande arbetet och kan, inte minst för Kriminalvården, utgöra ett viktigt underlag i utvecklingsarbetet. Det finns dock inte skäl att med anledning av denna utvärdering avvakta med de åtgärder som nu föreslås. Det kan dock noteras att andelen som på egen begäran avslutat ett program sjunkit från 19 procent till 9 procent mellan 2020 och 2022 (SOU 2024:48 s. 631). Enligt Kriminalvårdens årsredovisningar för 2023 och 2024 ökade vidare antalet beslut om uppskjuten villkorlig frigivning mellan 2021 och 2024 från 440 till 677 (se Kriminalvårdens årsredovisning för 2023 s. 43 och Kriminalvårdens årsredovisning för 2024 s. 44).

Dessa omständigheter kan tala för att de intagnas vilja till deltagande i behandlingsprogram ökat och att lagstiftningen har fått viss effekt. Att fler ärenden prövades kan dock bland annat ha berott på ett ökat antal klienter i anstalt. År 2021 var medelbeläggningen i anstalt 4 818 klienter, medan den år 2024 var 6 570 klienter, det vill säga en ökning med drygt 30 procent. Trots fler ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning 2024 låg andelen individer som fick beslut om detta på samma nivå som både 2023 och 2022, det vill säga fyra procent. För 2021 var det tre procent av de intagna som fick den villkorliga frigivningen uppskjuten.

År 2024 minskade antalet ärenden som ledde till beslut om uppskjuten villkorlig frigivning för andra året i rad. Enligt årsredovisningen för 2024 kan det finnas flera anledningar till det, exempelvis att ärenden aktualiseras med en beskrivning av omständigheter som ligger på gränsen för att ett uppskjutande ska bli aktuellt eller att underlaget vid en helhetsbedömning inte är tillräckligt för ett beslut om uppskjutande av tiden för villkorlig frigivning. De flesta beslut om uppskjuten villkorlig frigivning har sin grund i misskötsamhet. Under 2023 var det bara fem procent av ärendena om uppskjutande av villkorlig frigivning som handlade om att en intagen hade misskött, eller inte deltagit i, återfallsförebyggande åtgärder (Kriminalvårdens årsredovisning för 2023). Siffrorna för 2024 är enligt Kriminalvården i det närmaste oförändrade.

De överväganden som regeringen gjort i tidigare lagstiftningsärenden gör sig alltjämt gällande. Som anges ovan är det en viktig beståndsdel i ett system med sanktioner vid misskötsamhet att tiden i anstalt kan förlängas genom att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Det är också angeläget att sanktionerna är tillräckligt effektiva. En tydligare sanktion understryker

vikten av att följa de villkor som gäller under verkställigheten, vilket skapar incitament att följa regler för vistelsen och att delta i återfallsförebyggande åtgärder. Det är också viktigt ur ett trovärdighetsperspektiv att allvarlig misskötsamhet leder till konsekvenser. Ett ökat incitament till skötsamhet i anstalt kan även leda till att riskerna för att anställda och intagna utsätts för hot och våld till följd av en större fängelsepopulation minskar, vilket är risker som bland annat *Kriminalvården*, *Arbetsgivarverket* och *Seko* uppmärksammar inom ramen för de förslag som har lämnats i betänkandet.

Även med beaktande av de skärpningar som gjorts bör incitamenten för skötsamhet förstärkas. På så sätt kan även förtroendet för systemet stärkas. Det finns därmed ett behov av att ge skötsamheten under verkställigheten av ett fängelsestraff i anstalt större betydelse för förutsättningarna att skjuta upp villkorlig frigivning än vad som hittills har gällt.

Det bör vara tillräckligt att det finns skäl för att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp

Frågan är vilken nivå av bristande medverkan som bör krävas för att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp. Enligt dagens reglering krävs att det finns särskilda skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen.

Det är i dag möjligt att skjuta upp den villkorliga frigivningen vid en enstaka händelse, om den är tillräckligt allvarlig. Som regel krävs dock flera överträdelser av föreskrifter eller villkor eller att den intagne vägrar att delta i behandling eller programverksamhet som bedömts vara av stor vikt för att minska risken för återfall i brottslighet, för att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp. En så restriktiv tillämpning kan inte för den intagne anses i tillräcklig utsträckning betona vikten av att följa de regler som gäller och att ta eget ansvar för att verka för en positiv utveckling. Att även enskilda överträdelser av föreskrifter eller villkor kan utgöra skäl för uppskjuten villkorlig frigivning, oavsett om de kan klassas som föreskrifter eller villkor av större vikt eller inte, torde kunna skapa ytterligare incitament till skötsamhet. Detsamma gäller för vägran att delta i behandling eller programverksamhet som inte bedöms vara av stor vikt för att minska risken för återfall i brottslighet. Samtidigt bör naturligtvis inte varje mindre överträdelse av föreskrifter eller villkor eller ovilja att delta i åtgärder leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Det bör krävas att det rör sig om överträdelser av visst allvar. Gränsen för vad som bör anses kunna motivera att den villkorliga frigivningen skjuts upp bör dock vara lägre än i dag. För att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp bör det, till skillnad från vad som gäller i dag, vara tillräckligt att det finns skäl till det.

Skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen kan exempelvis finnas om den dömda vägrar att delta i behandling som bedöms kunna minska risken för återfall i brottslighet, även om behandlingen inte kan anses vara av stor vikt för ett sådant syfte. Det kan i större utsträckning än i dag finnas skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den intagne beter sig hotfullt eller våldsamt gentemot sin omgivning, manipulerar drogprover eller innehar kommunikationsutrustning eller egentillverkade vapen. Misskötsamhet i förhållande till åtgärder i verkställighetsplanen

bör normalt utgöra skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen, om det inte är fråga om ringa överträdelser, eftersom de åtgärder som tas in i planen som regel har identifierats som särskilt angelägna för den intagne att genomföra.

Man skulle kunna överväga att som en konsekvens av en förändring från särskilda skäl till skäl även förändra synen på själva misskötsamheten, exempelvis genom att inte längre kräva att den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Som anges ovan avses med kravet på att det ska vara fråga om allvarliga åsidosättanden av föreskrifter och villkor främst att det bör vara föreskrifter och villkor av större vikt som den intagne har brutit mot (se prop. 2005/06:123 s. 56). Bedömningen av vad som ska anses utgöra allvarlig misskötsamhet av föreskrifter och villkor av större vikt måste också göras i ljuset av förslaget att det inte längre ska krävas särskilda skäl för att misskötsamheten ska leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Det kommer med denna ändring inte krävas lika frekvent misskötsamhet som tidigare eller att den pågår under en lika stor del av verkställighetstiden för att uppskjutande ska bli aktuellt. Vidare bör det vid en enstaka överträdelse ställas lägre krav än enligt nuvarande ordning på överträdelsens allvar för att den ensam ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning. En sänkning också av vilken misskötsamhet som omfattas av bestämmelsen riskerar därmed att bli alltför omfattande och leda till en bristande proportionalitet mellan misskötsamhet och konsekvenserna av denna. Någon ändring i detta avseende bör därmed inte ske. Det har inte heller i övrigt framkommit något behov av att justera bestämmelsen på annat sätt än vad som framgår av avsnitt 6.2. Till skillnad från *Kriminalvården* anser regeringen att bestämmelsen har ett väl etablerat tillämpningsområde och att det saknas anledning att av tydlighetsskäl ändra bestämmelsens utformning.

Liksom i dag bör det vid bedömningen av om det finns skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen göras en helhetsbedömning av allt som har inträffat under verkställigheten. Även omständigheter som talar till den intagnes fördel ska beaktas. Allvarlig misskötsamhet bör dock vid helhetsbedömningen få större genomslag än vad som är fallet i dag, även om viss positiv utveckling har kunnat noteras. Om en intagen genomgår en positiv utveckling och under en lång tid inte missköter sig bör det vara möjligt att låta bli att skjuta upp den villkorliga frigivningen om misskötsamheten skett tidigt i verkställigheten och om det varit fråga om misskötsamhet av mindre allvarligt slag. Det bör dock krävas att den intagne efter misskötsamheten påtagligt förbättrat sitt beteende och följt de regler som gäller för verkställigheten under en tid.

Det bör i sammanhanget även noteras att en särskild utredare i betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44), som ett led i förslaget om att fängelse ska användas som frihetsberövande påföljd för barn när en sådan påföljd inte kan undvikas, har föreslagit att villkorlig frigivning ska skjutas upp för barn endast om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning. Som anges i avsnitt 5.1 har regeringen aviserat att sluten ungdomsvård ska utmönstras som påföljd och att unga i åldern 15–17 år i stället kommer att dömas till fängelse. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

6.2 Uppskjuten villkorlig frigivning vid risk för återfall i allvarlig brottslighet

Regeringens förslag

Om den dömda avtjänar fängelse i minst fyra år för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid eller fängelse i minst två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form, ska den villkorliga frigivningen skjutas upp om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att han eller hon begår nya brott av allvarligt slag.

När den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag ska det ske med etthundraåttio dagar åt gången eller den kortare tid som är nödvändig för att en strafftid om sextio dagar ska återstå. Ett sådant beslut meddelas av Kriminalvården och får bara meddelas om en utredning med utlåtande om risken för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag har hämtats in. En sådan utredning behöver dock inte hämtas in om det är uppenbart obehövligt. Rättsmedicinalverket ska ges i uppgift att utföra utredningen. Utredningen ska utföras skyndsamt och ges in till Kriminalvården inom sex veckor från det att beslutet om riskutredning kom in till Rättsmedicinalverket.

Det ska införas en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om hur en sådan riskutredning ska genomföras.

En intagen som ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet får vistas utanför anstalt i den utsträckning som Rättsmedicinalverket bedömer är nödvändigt för att utredningen ska kunna genomföras.

Rättsmedicinalverket ska ha möjlighet att ta ett urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov på den som genomgår en undersökning om det behövs för att kunna bedöma personens psykiska eller kroppsliga tillstånd. En urinprovtagning får inte utföras eller bevitnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska.

Utredningens förslag

Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans tar upp frågan.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss stämmer i huvudsak överens med regeringens. I utkastet föreslås dock ingen reglering av vilken myndighet som ska få i uppgift att utföra riskutredningarna.

Remissinstanserna

Kalmar tingsrätt tillstyrker förslaget och betonar samtidigt vikten av att sådana beslut föregås av utförliga och välmotiverade riskbedömningar och utredningar. *Jämställdhetsmyndigheten* framför en liknande synpunkt och anser att det är av stor vikt att bedömningen av eventuell återfallsrisk görs noggrant och beaktas av beslutande aktörer vid bedömningen av om det kan bli aktuellt med villkorlig frigivning.

Brottsoffermyndigheten välkomnar förändringarna som innebär ett stärkt samhällsskydd och en ökad trygghet för brottsoffer och i synnerhet möjligheten att skjuta upp villkorlig frigivning när det finns risk för återfall i allvarlig brottslighet som annars hotar liv, hälsa, frihet eller frid. Även *Ekobrottsmyndigheten* ser positivt på förslaget och instämmer i att det bör vara möjligt att skjuta upp den villkorliga frigivningen i dessa fall samt anser att det är ändamålsenligt att risk för återfall i allvarlig brottslighet kan beaktas när villkorlig frigivning aktualiseras. *Domstolsverket* uppger att de inte har någonting att invända mot förslaget. *Seko* ser positivt på förslaget men har svårt att bedöma dess konsekvenser.

Ett flertal remissinstanser, däribland *Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK)*, *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden och Kriminologiska institutionen)* och *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget. *Åklagarmyndigheten* avstår från att yttra sig över förslaget med hänvisning till svårigheterna att bedöma dess effekter på det brottsförebyggande arbetet.

Göteborgs tingsrätt och *Svea hovrätt* anser att den betydelse som risken för återfall i brott ges enligt förslaget, och den avgränsning i fråga om vilka dömda som ska omfattas av reglerna, innebär avsteg från likabehandlingsprincipen. Ett antal remissinstanser, bland annat *Göteborgs tingsrätt*, *Kriminalvården*, *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* och *Rättsmedicinalverket*, pekar på svårigheterna att på ett tillförlitligt sätt bedöma risken för återfall i brott.

Göteborgs tingsrätt, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Lunds tingsrätt* och *Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)* är kritiska till att brottmålsdomar föreslås kunna läggas till grund för bedömningen av om brott har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form, bland annat med hänvisning till att utformningen av domar varierar och att de avfattas för andra ändamål. Vidare anser *Lunds tingsrätt* att den föreslagna ordningen framstår som konstitutionellt tvivelaktig eftersom den innebär att allmänna domstolars straffrättsliga bedömningar ska prövas av förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar. Enligt *Justitiekanslern* kan det framstå som oklart huruvida domstolen i brottmålsdomen har tillämpat 29 kap. 2 § 6 brottsbalken, vilket kan leda till oklarhet i fråga om den föreslagna bestämmelsens tillämplighet i enskilda fall. Enligt *Kriminalvården* bör det övervägas att höja gränsen för vilka fängelsestraff som reglerna ska gälla för. Myndigheten anser vidare att förslaget att det ska vara tillräckligt att avtjänandet till någon del avser viss angiven brottslighet mot person eller brottslighet som utövats i organiserad form är för kategoriskt och att hanteringen kan komma att ta stora utredningsresurser i anspråk. *Kriminalvården* anser också att det framstår som tveksamt i vilken utsträckning risken för återfall i brott kan minska när det är fråga om en förnyad riskbedömning vid strafftider om två respektive

fyra år. Myndigheten befarar att förslaget kan leda till att incitamenten att sköta sig försvagas.

Kristianstads tingsrätt anser att förslaget att reglerna ska omfatta den som till någon del begått brott mot liv, hälsa, frihet eller frid riskerar att framstå som slumpmässigt och svårmotiverat, särskilt i de situationer där endast en mycket liten del av den samlade brottsligheten utgör ett sådant brott. Tingsrätten föreslår i stället en reglering som innebär att det samlade straffvärdet av brotten mot liv, hälsa, frihet eller frid ska utgöra en övervägande del av brottslighetens totala straffvärde för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Kriminalvården framför en liknande synpunkt. När det gäller den nya regeln att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp för den som dömts för brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form framhåller Kristianstads tingsrätt att det av rättssäkerhetsskäl bör krävas att det av domen uttryckligen framgår att brottet har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Enligt tingsrätten finns vidare skäl att överväga om det är lämpligt att koncentrera handläggningen av dessa ärenden till en förvaltningsrätt. Även *Förvaltningsrätten i Jönköping* har synpunkter i detta avseende och anser att det är oklart om en eller flera förvaltningsrätter kommer att handlägga överklaganden av besluten eftersom det inte framgår huruvida Kriminalvården kommer att koncentrera beslutsfattandet eller om det kommer att spridas inom myndigheten.

Stockholms tingsrätt anser att det kan ifrågasättas om den föreslagna ordningen är ändamålsenlig i fråga om personer som begår brott i organiserad form eftersom den gruppen torde ha särskilt behov av sådana återfallsförebyggande insatser som en villkorlig frigivning kan innebära.

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen) anser att förslaget i praktiken innebär ett tidsobestämt straff som inte döms ut i domstol, utan av förvaltningsmyndigheter.

Sveriges advokatsamfund anser, med hänvisning till att den enskilde skulle avtjäna sitt straff även på grund av en bedömning av risken för framtida brottslighet, att förslaget strider mot grundläggande principer för påföljdssystemet. Förutsebarheten i fråga om strafftiden skulle enligt samfundet gå förlorad och grundas på omständigheter som den intagne inte kan påverka, vilket skulle minska incitamenten till gott uppförande.

Rättsmedicinalverket anser att myndigheten inte bör ges i uppgift att utföra riskutredningar inför Kriminalvårdens prövning av frågan om att skjuta upp villkorlig frigivning och att Kriminalvården har bättre förutsättningar än Rättsmedicinalverket att genomföra utredningarna. Om det skulle anses nödvändigt med en sådan utredning förordar myndigheten en ordning där Kriminalvården bedömer återfallsrisken och fattar beslutet om att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Vid ett överklagande skulle i så fall förvaltningsrätten från ett annat organ kunna inhämta ett utlåtande i fråga om återfallsrisken. Om Rättsmedicinalverket skulle ges uppgiften att utföra riskutredningarna anser myndigheten att förslaget bör ändras och förtydligas i vissa avseenden. Det bör enligt myndigheten i så fall också föreskrivas närmare vad som ska gälla för bland annat utredningssamtal och myndighetens befogenheter vid undersökning.

Enligt Kriminalvården riskerar förslaget att få till konsekvens att den villkorliga frigivningen regelmässigt kommer att skjutas upp under hela den kvarvarande strafftiden för de som träffas av bestämmelsen, vilket gör

att de återkommande riskutredningarna endast blir administrativt och kostnadsmässigt betungande. Myndigheten framhåller vidare att det är oklart hur det är tänkt att grunderna för uppskjutande av villkorlig frigivning ska förhålla sig till varandra, bland annat när det gäller frågan om hur uppskjuten villkorlig frigivning vid misskötsamhet ska hanteras om det också finns risk för återfall, det vill säga om en grund ska ha företrädare framför en annan, hur förslaget gällande straffåterstod om 60 dagar förhåller sig till prövningen av uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet samt om det ska göras en sammanvägd bedömning.

Skälen för regeringens förslag

Risken för återfall bör i vissa fall kunna påverka tidpunkten för villkorlig frigivning

Som anges i avsnitt 6.1 finns ett starkt samhälleligt intresse av att effektivt förhindra återfall i brott. Olika åtgärder kan, i syfte att minska risken för återfall i brott och öka samhällsskyddet, vidtas inom ramen för verkställighet av ett fängelsestraff. En sådan åtgärd är att planera och utforma verkställigheten utifrån deltagande i verksamheter som är ägnade att förebygga återfall i brott samt att stärka kontrollen av dem som friges villkorligt. Enligt gällande rätt finns möjlighet att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet. I avsnitt 6.1 föreslås att det ska tillskapas ytterligare incitament för de intagna att följa de villkor och föreskrifter som gäller för verkställigheten samt medverka i återfallsförebyggande åtgärder genom att skärpa reglerna för när den villkorliga frigivningen ska skjutas upp, se avsnitt 6.1. I avsnittet framgår bland annat att deltagande i Kriminalvårdens program minskar återfallsfrekvensen i brott och att det därför är av stor vikt för att minska brottsligheten i samhället att den intagne har ett starkt incitament att underkasta sig behandling.

En annan möjlig åtgärd som syftar till att stärka samhällsskyddet är att lägga särskilt fokus på den grupp av intagna där återfallsrisken bedöms vara särskilt hög vid tidpunkten för villkorlig frigivning och förlänga den del av straffet som ska avtjänas i anstalt för dessa personer genom att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Ju allvarigare och farligare brottslighet det är fråga om, desto större ansvar är det befogat att samhället tar för att förhindra återfall i brott. Strafftid som verkställs i anstalt innebär att den som dömts för exempelvis upprepade fall av allvarliga våldsbrott, allvarliga sexualbrott eller allvarliga brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk förhindras att under den tiden begå nya brott ute i samhället.

För vissa intagna i anstalt kommer risken för återfall i brottslighet bedömas vara hög även vid tidpunkten för villkorlig frigivning, oavsett genomförd behandling och skötsamhet under anstaltsvistelsen och trots den skärpning som föreslås i avsnitt 6.1. Det kan i sådana fall vara motiverat att samhället vidtar åtgärder för att förhindra att dessa personer återfaller i brott genom att de inte friges villkorligt så länge risken bedöms kvarstå. Det gäller i synnerhet om risken för fortsatt brottslighet avser allvarliga brott mot person som orsakar stort mänskligt lidande för

enskilda. Sådan brottslighet minskar också tryggheten i samhället och påverkar därmed livskvaliteten för många.

En person som befinner sig på anstalt är förhindrad att begå brott ute i samhället. Studier visar att inkapacitering har en viss inverkan på den samhällsliga brottsnivån, i vart fall om ett betydande antal individer är frihetsberövade. Effekten blir störst om straffskärpningarna riktas mot de mest brottsaktiva personerna (se Ahlberg, Inkapacitering: Effekter av förändrade strafftider, Brå-rapport 1990:7 och SOU 1993:35 del B s. 51–53 samt prop. 1982/83:85 s. 30 för äldre forskning som talar i den riktningen). Att risk för återfall i brottslighet ska beaktas som skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning torde vidare ytterligare kunna öka incitamenten för den intagne att delta i återfallsförebyggande åtgärder och motivera till skötsamhet under anstaltsvistelsen. En ändring som innebär att risken för återfall i allvarlig brottslighet ges betydelse för när den dömda släpps ut i samhället igen kan även öka allmänhetens förtroende för rättssystemet.

Under de senaste åren kan konstateras en tydlig uppgång av grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar, vilket även påverkar samhället i större utsträckning än tidigare. Detta har ökat behovet av åtgärder som syftar till att stärka samhällsskyddet (se ovan avsnitt 4.2). Det finns därför sammantaget starka skäl att införa en reglering som möjliggör att den dömda avtjänar en större del av ett utdömt fängelsestraff i anstalt vid risk för återfall i brott.

En åtgärd som innebär att intagna som bedöms ha en hög risk att begå nya brott – men som ännu inte har gjort det – ska avtjäna längre tid i anstalt än andra intagna, kan sägas utgöra ett avsteg från principen om likabehandling och kan, om åtgärden är mer ingripande än vad syftet med inskränkningen kräver, även strida mot proportionalitetsprincipen. Även om det bör beaktas att det sker inom ramen för det straff som domstolen bestämt måste åtgärder mot enskilda av det aktuella slaget, som syftar till att öka samhällsskyddet, därför noga vägas mot den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Det kan också i vissa fall vara en nackdel att hela strafftiden avtjänas utan villkorlig frigivning. Detta gäller särskilt eftersom Kriminalvården då mister möjligheten att använda återfallsförebyggande insatser eller kontrollåtgärder efter frigivningen. I detta sammanhang bör dock nämnas Kriminalvårdens uppdrag att utforma verkställigheten så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och för att motverka negativa följder av frihetsberövandet. Mot slutet av anstaltstiden är målet vidare att verkställigheten ska vara alltmer inriktad på frigivningsförberedande åtgärder, till exempel genom särskilda utslussningsåtgärder för att på bästa sätt minska risken för återfall i brott och för att förbereda den dömda för ett liv utanför anstalt (se bland annat 10 och 11 kap. KVFS 2011:1, FARK Fängelse, i lydelsen enligt KVFS 2024:1).

Vid särskilt allvarlig brottslighet bedöms samhällets behov av skydd väga så pass tungt att det är motiverat att ta hänsyn till risken för återfall i brott vid bedömningen av när villkorlig frigivning bör ske. Regeringen anser inte att det förhållandet att risken för återfall därmed ges betydelse för om verkställigheten i särskilda fall ska ske inom eller utanför anstalt skulle medföra sådana principiella betänkligheter som *Sveriges advokatsamfund* pekar på. Tillämpningsområdet bör dock av de skäl som anges

ovan inskränkas till fall där behovet av samhällsskydd kan anses väga särskilt tungt och inte göras mer omfattande än nödvändigt.

Risken för återfall i brott bör endast beaktas för intagna som avtjänar långa fängelsestraff

Som konstateras ovan behöver tillämpningsområdet för en reglering som innebär att den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av en risk för återfall utformas så att reglerna dels omfattar fall där kravet på samhällsskydd i allmänhet får anses göra sig särskilt starkt gällande, dels så långt som möjligt tillgodoser kraven på förutsebarhet, likabehandling och proportionalitet. Det får anses finnas ett sådant allmänintresse i de fall där den dömde har begått allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid.

Med brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid avses sådana gärningar som utgör brott mot en annan person såsom mord, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, våldtäkt eller andra sexualbrott. Även exempelvis rån, grovt rån, mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse kan omfattas om det vid gärningen varit fara för människors liv eller hälsa. Det rör sig alltså i huvudsak om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, men även andra brott där våld, allvarliga hot om våld eller frihetsberövande ingår som moment i gärningen kan träffas av definitionen.

Att vid uppskjutande av villkorlig frigivning med anledning av risk för återfall i brott avgränsa reglerna till att träffa dem som avtjänar fängelsestraff för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid och där intresset av samhällsskydd gör sig särskilt starkt gällande framstår därför som väl avvägt.

Det kan övervägas om det finns skäl att, liksom vid bedömningen av om rättspsykiatrisk vård ska förenas med särskild utskrivningsprövning, även här inkludera brott som i större utsträckning skapar abstrakt fara, till exempel vapenbrott, narkotikabrott och grova egendomsbrott, i bedömningen (se propositionen Om psykiatrisk tvångsvård m.m., prop. 1990/91:58 s. 534 och 535). Som anges ovan finns för den nu föreslagna regleringen starka skäl att göra tillämpningsområdet snävt. Samhällsskyddsintresset är generellt sett inte lika påtagligt i förhållande till brott som skapar abstrakt fara som vid brott mot liv, hälsa, frihet och frid, förutom i de fall där brottsligheten har kopplingar till organiserad brottslighet. När det gäller den vinstdrivande brottslighet som förekommer i kriminella nätverk intar narkotikabrottsligheten en särställning och är över lag den vinningsbrottslighet som dominerar. Sådan narkotikaförsäljning som bland annat kriminella nätverk i utsatta områden står bakom medför otrygghet och leder ofta till våldsutövning. Därtill har många kriminella nätverk en tydlig gemensam nämnare i form av den vålds- och hotbrottslighet som de utövar och det så kallade våldskapital som de besitter. Skjutningar och andra allvarliga våldsdåd är kännetecknande för konflikter inom den kriminella miljön och innebär risker och otrygghet även för utomstående (prop. 2022/23:53 s. 27). Mot den bakgrunden bör även brott som har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form omfattas av regleringen.

Det bör, mot bakgrund av intresset av förutsebarhet och likabehandling, tydligt framgå av lagtexten när uppskjuten villkorlig frigivning på grund av en risk för återfall i brott kan aktualiseras. Brotts som riktar sig mot de angivna skyddsintressena bör därmed pekas ut i lagtexten.

Reglerna bör av de skäl som anges ovan enbart träffa personer som avtjänar fängelsestraff av en viss längd. En avgränsning som innebär att reglerna omfattar intagna som avtjänar fängelse i minst fyra år för brott mot liv, hälsa, frihet eller frid leder till att personer som dömts för mycket allvarlig brottslighet som mord, dråp och synnerligen grov misshandel regelmässigt kommer att tillhöra den kategori intagna som, vid risk för återfall, kan få avtjäna en längre tid av straffet i anstalt. Även livstidsdömda vars straff omvandlats till fängelse på viss tid kommer att omfattas av regleringen. Vid flerfaldig brottslighet är det tillräckligt att avtjänandet till någon del avser brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid för att reglerna ska bli tillämpliga, så länge den sammanlagda strafftiden är minst fyra års fängelse. Genom förslaget träffas även den som har dömts till kortare straff än fängelse i fyra år om han eller hon till följd av flera straff som ska verkställas samtidigt ska avtjäna en sammanlagd fängelse tid om minst fyra år.

Som framgår ovan får intresset av samhällsskydd anses göra sig särskilt starkt gällande även i förhållande till brottslighet som har utövats i organiserad form. Det kan då handla om exempelvis grov vapenbrottslighet och grov narkotikabrottslighet. För att kunna motverka organiserad brottslighet måste de straffrättsliga verktygen vara ändamålsenligt utformade. I det sammanhanget kan konstateras att flera mycket allvarliga brott som inte sällan utövas i organiserad form har ett lägre minimistraff och i genomsnitt leder till kortare straff än fängelse i fyra år. Grovt narkotikabrott, grovt övergrepp i rättssak och människohandel har exempelvis ett minimistraff om två års fängelse. Mot denna bakgrund bör regleringen omfatta intagna som avtjänar fängelse i minst två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form. Även när det gäller brott mot liv, hälsa, frihet eller frid är en lägre tröskel motiverad när brottsligheten begås i en sådan kontext. Vid flerfaldig brottslighet är det tillräckligt att avtjänandet till någon del utgör brott som har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form för att reglerna ska bli tillämpliga, så länge den sammanlagda strafftiden är minst två års fängelse.

Kristianstads tingsrätt anser att det uttryckligen bör framgå av domen att brottet har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form för att personer som dömts till minst två års fängelse för sådan brottslighet ska omfattas av de nya reglerna. Vidare anser *Göteborgs tingsrätt*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Lunds tingsrätt* och *Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)* att det finns principiella skäl mot en ordning som innebär att Kriminalvården i samband med sitt beslut ska pröva innebörden av den aktuella brottmålsdomen. Att en domstol gjort bedömningen att brottet har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form kan till exempel följa av att domstolen tillämpat bestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. Detta kan i vissa fall framgå av domen genom en uttrycklig hänvisning till den nämnda bestämmelsen men, som ett antal remissinstanser påpekar, kan utformningen av domar variera. I aktuellt sammanhang finns det därför skäl att inte kräva att

domstolen uttryckligen har hänvisat till 29 kap. 2 § 6 brottsbalken i den bakomliggande domen. Det avgörande bör i stället vara att det framgår av domen att domstolen gjort bedömningen att brottet har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Kriminalvården behöver alltså inte närmare tolka den dom som ligger till grund för fängelsestraffet. Den föreslagna ordningen riskerar därmed enligt regeringen inte att leda till sådana problem som bland andra *Justitiekanslern* har framfört i denna del.

Avgränsningarna får anses vara väl avvägda när det gäller intresset av samhällsskydd vid allvarlig brottslighet i förhållande till intresset av likabehandling och proportionalitet. I sammanhanget bör det noteras att dömda som avtjänar fängelse i minst fyra år och, om det finns särskilda skäl, som dömts till fängelse i lägst två år, redan träffas av regler som syftar särskilt till att upprätthålla kravet på samhällsskydd. För dessa dömda ska det, under vissa förutsättningar, beslutas om särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, vistelse utanför anstalt och särskilda utslusningsåtgärder (1 kap. 7 § fängelselagen).

Det har även övervägts en alternativ reglering som innebär att villkorlig frigivning ska skjutas upp för den som i ett enskilt avgörande har dömts till fängelse i minst fyra år respektive två år (om det finns en risk att han eller hon begår nya brott av allvarligt slag). En reglering där tillämpligheten knyts till domens innehåll och längd och därmed inte kan påverkas av senare tillkommen avtjänandetid kan i någon mån tänkas förenkla tillämpningen för den verkställande myndigheten. Förslaget skulle dock även innebära att tillämpningen kopplas till praktiska frågor utanför den dömdes kontroll, såsom när och hur åtal väcks och vad som prövas genom en och samma dom. Detta skulle riskera att leda till bristande förutsebarhet och likabehandling.

Samma överväganden görs i förhållande till den alternativa reglering som Kristianstads tingsrätt föreslår, som tar sikte på att brottsligheten mot liv, hälsa, frihet eller frid ska ha ett visst straffvärde för att bestämmelsen ska bli tillämplig. En sådan reglering framstår som mindre lämplig i synnerhet mot bakgrund av att straffvärdet för varje enskild gärning många gånger inte fastställs i domen, vilket riskerar att leda till bristande förutsebarhet och att principen om likabehandling åsidosätts. Som tingsrätten anger kommer förslaget innebära att även personer som endast dömts för mindre allvarliga brott mot liv, hälsa, frihet eller frid träffas av regleringen om de också dömts till minst fyra års fängelse. Till skillnad från tingsrätten anser regeringen att en sådan ordning är ändamålsenlig. Det finns också utrymme att i riskbedömningen beakta vilken brottslighet som ligger till grund för att den enskilde blir föremål för prövningen. En person som endast i förhållandevis liten utsträckning begått sådan brottslighet som gör att reglerna blir tillämpliga torde i jämförelse med personer som till helt övervägande del begått brott mot liv, hälsa, frihet eller frid mera sällan riskera att återfalla i allvarlig brottslighet av relevant slag. De synpunkter i fråga om bristande likabehandling som bland annat Göteborgs tingsrätt och *Svea hovrätt* pekar på gör sig mot den bakgrunden inte gällande på det sätt som dessa remissinstanser framför. Regeringen vill också erinra om att det rör sig om åtgärder som ryms inom ramen för det ursprungligen bestämda straffet. Enligt regeringen talar sammantaget övervägande skäl för att villkorlig frigivning bör kunna skjutas upp om

den dömden avtjänar fängelse i minst fyra år för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid eller i minst två år för brottslighet som har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form.

Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om det finns en konkret och beaktansvärd risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag

Det kan hävdas att det för en person som har begått ett brott i princip alltid finns en risk att personen återfaller i brottslighet. Att det finns en abstrakt risk för återfall bör dock inte vara tillräckligt för att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp. För att risk för återfall i brott ska kunna beaktas som skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen bör det i stället krävas att det är fråga om en kvalificerad risk och att risken avser brottslighet av allvarligt slag.

Risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag har enligt gällande rätt betydelse för prövningen av en ansökan om omvandling av fängelse på livstid till ett tidsbestämt fängelsestraff. Riskbedömningen och betydelsen av återfallsrisken ska enligt förarbetena i de fallen avgöras från fall till fall. Det anges vidare att en ansökan om omvandling ska avslås om det finns en konkret och beaktansvärd risk för återfall i allvarlig brottslighet (propositionen Lag om omvandling av fängelse på livstid, prop. 2005/06:35 s. 39 och 60). Vad en konkret och beaktansvärd risk innebär klargörs inte närmre, men det framhålls att det är ett lägre krav än påtaglig risk (prop. 2005/06:35 s. 39). Enligt Högsta domstolen ska riskbedömningen i en omvandlingsprövning grundas på konkreta omständigheter som direkt kan hänföras till den dömden. För att risken ska anses vara konkret och beaktansvärd är det heller inte tillräckligt att det allmänt sett inte kan uteslutas att den dömden skulle kunna återfalla i allvarlig brottslighet (NJA 2008 s. 579 I).

Ett krav på att det ska finnas en konkret och beaktansvärd risk framstår som en väl avvägd risknivå. På motsvarande sätt som gäller vid omvandling av livstidsstraff bör risken därmed vara konkret och beaktansvärd för att kunna beaktas inom ramen för en prövning av om villkorlig frigivning ska skjutas upp. Vad som närmare utgör en konkret och beaktansvärd risk för återfall får, liksom vid prövningen av omvandling av livstidsstraff, bedömas från fall till fall. Riskbedömningen bör därvid grundas på konkreta omständigheter som är direkt hänförliga till den dömden. Allvaret i det begångna brottet, liksom vilka typer av handlingar det varit fråga om och allvaret i dessa, kan vara av betydelse för värderingen av återfallsrisken. Andra moment som bör ingå i prövningen är den dömdes beteende, sociala situation och personliga utveckling. Bland annat med hänsyn till att den villkorliga frigivningen inte kan skjutas upp under längre tid än vad som motsvarar den återstående strafftiden bör intresset av samhällsskydd endast kunna beaktas under en begränsad tid inom ramen för ett tidsbestämt straff. Det bör därför krävas att risken avser återfall som bedöms kunna ske i någorlunda närtid.

Vid prövningen av omvandling av livstidsstraff och vid frågan om rättspsykiatrisk vård ska förenas med särskild utskrivningsprövning ska risken vara kopplad till återfall i brottslighet av allvarligt slag. Högsta domstolen har uttalat att vad som ansetts vara brottslighet av allvarligt slag i fråga om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning bör

kunna tjäna som vägledning även enligt omvandlingslagen (NJA 2008 s. 579 I). I förarbetena till regleringen om rättspsykiatrisk vård framgår att särskild utskrivningsprövning i första hand bör komma i fråga när riskbedömningen avser brott som riktar sig mot eller innebär fara för annans liv, hälsa eller personliga säkerhet. Det framgår vidare att särskild utskrivningsprövning kan komma i fråga även när återfallsrisken avser grova egendomsbrott, som grov stöld eller grov skadegörelse, exempelvis genom anläggande av brand, liksom vid narkotikabrottslighet, spioneri och andra brott som inte kan sägas direkt drabba någon enskild (prop. 1990/91:58 s. 533).

Avsikten är att beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för ny brottslighet ska användas i de fall intresset av samhällsskydd gör sig särskilt gällande. Det är därför även vid en prövning av om villkorlig frigivning ska skjutas upp nödvändigt att begränsa prövningen till viss brottslighet. En avgränsning till brottslighet av allvarligt slag framstår som lämplig utifrån bestämmelsens syfte.

Den praxis som har utvecklats kring motsvarande begrepp i omvandlingslagen och i fråga om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning bör i allt väsentligt kunna tjäna som vägledning även vid bedömning av frågor om uppskjuten villkorlig frigivning. Med brottslighet av allvarligt slag avses, som anges ovan, främst brott som riktar sig mot eller medför fara för någon annans liv eller hälsa eller personliga säkerhet.

Frågan huruvida brottsligheten är tillräckligt allvarlig för att beaktas bör göras utifrån en helhetsbedömning och med utgångspunkt i de gärningar som den dömda avtjänar straff för samt hans eller hennes tidigare brottslighet. Det måste inte vara fråga om likartad brottslighet för att det ska röra sig om brottslighet av allvarligt slag. Att brottsligheten ska vara allvarlig innefattar ett krav på att det ska vara brottslighet som har ett relativt högt straffvärde.

Den villkorliga frigivningen ska vid risk för återfall i allvarlig brottslighet skjutas upp i 180 dagar

Det som i dag avgör hur lång tid den villkorliga frigivningen ska skjutas upp när det finns särskilda skäl för uppskjutande, är arten och omfattningen av den misskötsamhet som motiverat att den villkorliga frigivningen skjuts upp. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst 180 dagar åt gången (26 kap. 7 § brottsbalken). Som anges i avsnitt 6.1 skapar en sådan ordning incitament för den intagne att delta i anvisade åtgärder och följa de föreskrifter och villkor och som gäller för vistelsen.

Bedömningen som ska göras vid ett beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen med anledning av den intagnes risk för återfall i brott kommer i flera hänseenden att skilja sig från den som görs vid uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet eller bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärder. Bland annat kommer vissa av de faktorer som ligger till grund för en bedömning av om den villkorliga frigivningen ska skjutas upp med anledning av en konkret och beaktansvärd risk för återfall i brott inte förändras under anstaltsvistelsen och heller inte vara möjliga för den intagne att påverka. Detta gäller

exempelvis den dömdes tidigare brottslighet. Syftet med den nu föreslagna ordningen är därtill delvis ett annat än för den befintliga regleringen.

Det kan av den anledningen framstå som naturligt att låta dem som bedöms ha en konkret och beaktansvärd risk för återfall i brott avtjäna hela fängelsestraffet i anstalt. En sådan ordning skulle emellertid innebära att dessa personer inte kommer att omfattas av de övervaknings- och kontrollmöjligheter som syftar till återanpassning i samhället och som systemet med villkorlig frigivning och prøvotid bygger på. Detta är inte önskvärt, särskilt för den aktuella gruppen av intagna, för vilka övervakning och kontrollåtgärder är av särskild betydelse. I stället bör tiden som den villkorliga frigivningen skjuts upp bestämmas enligt en annan ordning.

En möjlig lösning skulle kunna vara att den villkorliga frigivningen skjuts upp enligt en förhöjd kvotdel. Ett sådant system är förutsebart och uppfyller kraven på likabehandling. Därtill skulle en sådan ordning innebära att alla intagna blir föremål för de kontrollåtgärder som systemet med villkorlig frigivning bygger på. En ordning där den nya frigivningstidpunkten baseras på den utdömda strafftiden kan å andra sidan uppfattas som en ytterligare reaktion på den brottslighet som ska avtjänas genom straffet, vilket inte är önskvärt. Inte heller medger ett sådant system något utrymme för att beakta omständigheterna i det enskilda fallet.

Övervägande skäl talar i stället för att införa en ordning där den villkorliga frigivningen skjuts upp viss tid, likt nu gällande regler. En klar fördel med en sådan ordning är att den villkorliga frigivningen kan skjutas upp ytterligare i de fall då återfallsrisken är oförändrad vid den nya frigivningstidpunkten. En sådan ordning lämnar även utrymme för att ta hänsyn till en minskad risk för återfall och därigenom skapa incitament till skötsamhet, exempelvis genom deltagande i behandlingsprogram, eller annan positiv utveckling hos den dömde.

Ur ett förutsebarhets- och likabehandlingsperspektiv bör en schabloniserad tidsperiod som den villkorliga frigivningen ska skjutas upp med fastställas. Det är angeläget, inte minst ur ett rättssäkerhetsperspektiv, att en förnyad riskbedömning kan göras inom rimlig tid. Sex månader framstår därmed som en väl avvägd tidsperiod för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning med anledning av den intagnes risk för återfall i brottslighet. Om återfallsrisken kvarstår efter denna tid bör tidpunkten för villkorlig frigivning åter kunna skjutas upp med ytterligare sex månader åt gången.

Risken för återfall i brott kommer i många fall att vara densamma när den nya frigivningstidpunkten närmar sig. Det kan dock, som tidigare konstaterats, vara förenat med vissa nackdelar om den dömde avtjänar hela straffet i anstalt och därmed inte kan åläggas föreskrifter och övervakas elektroniskt efter frigivningen. Det bör typiskt sett gälla med särskild styrka för dem som fått sin villkorliga frigivning uppskjuten på grund av risk för ny brottslighet och särskilt för personer som begått brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form. För att undvika att denna kategori av intagna inte kan stå under Kriminalvårdens kontroll efter frigivningen bör villkorlig frigivning med anledning av den intagnes risk för återfall i brott som längst kunna skjutas upp till dess att två månader av strafftiden kvarstår. En sådan lösning bedöms bättre tillgodose behovet av samhällsskydd än att låta straffet bli helt verkställt innan

frigivningen, och den får också anses vara proportionerlig. Därigenom ges också möjligheter för sådana insatser som, vilket *Stockholms tingsrätt* framhåller, ofta kan vara viktiga för personer som har begått brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Det kan i detta avseende noteras att det inte heller enligt gällande rätt bör komma i fråga att skjuta upp den villkorliga frigivningen så mycket att hela den utdömda strafftiden kommer att avtjänas i anstalt annat än i undantagsfall (se exempelvis prop. 2005/06:123 s. 74). Såvida det inte finns skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av misskötsamhet som inte beaktats vid tidigare beslut att skjuta upp frigivningstidpunkten ska alltså villkorlig frigivning alltid ske senast när minst två månader av strafftiden återstår. De två grunderna för att skjuta upp villkorlig frigivning, det vill säga misskötsamhet respektive risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag, bör vara fristående från varandra. Det finns därmed inte skäl att låta någon av dessa ha företräde framför den andra. I och med att förslaget rör verkställighet av utdömda straff och då det finns en tydlig gräns för när villkorlig frigivning senast ska ske är förslaget – till skillnad från vad *Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)* anser – inte utformat som en tidsbestämd påföljd.

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning ska fattas av Kriminalvården

Beslut om att skjuta upp villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk hör till verkställigheten av ett fängelsestraff. En sådan ordning gäller också enligt hittillsvarande reglering. Som framgår ovan är det Kriminalvården som beslutar i frågor om uppskjutande av villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken (26 kap. 9 §). Det finns därmed inom Kriminalvården väl utarbetade rutiner för hantering av beslut som rör uppskjuten villkorlig frigivning.

Beslutsordningen för beslut om att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk bör motsvara den som gäller när ett sådant beslut grundas på den intagnes misskötsamhet eller bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärder. Det innebär att beslutet bör fattas av Kriminalvården. Beslutet kommer därmed även att omfattas av de regler om överklagande, rätten till offentligt biträde och det skyndsamhetskrav som ställs på ärenden av det aktuella slaget.

Som framgår nedan bör Kriminalvården innan ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning meddela inhämta ett utlåtande från Rättsmedicinalverket om risken för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag. Ett skäl att inhämta en utredning om risk för nya brott kan finnas om Kriminalvården, inför villkorlig frigivning i fråga om en intagen som omfattas av regleringen, preliminärt bedömer att risken för återfall i allvarlig brottslighet är hög. Det kan exempelvis vara fråga om en intagen som meddelats särskilda villkor på grund av risken för nya brott. Även de bedömningar som har gjorts i fråga om frigivningsförberedande åtgärder bör kunna beaktas. En anledning att inhämta en riskutredning kan exempelvis vara att den intagne på grund av risken för återfall över huvud taget inte varit föremål för några frigivningsförberedande åtgärder i form av successiv utslussning genom placering i lägsta säkerhetsklass, permissioner eller särskilda utslussningsåtgärder, eller om sådana åtgärder på grund av återfallsrisken varit förenade med särskilda kontrollinsatser.

Kriminalvårdens utredningar och den intagnes misskötsamhet under verkställigheten bör även kunna beaktas inom ramen för riskutredningen.

Beslut om uppskjutande av villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk bör ske i ett sent skede av verkställigheten för att en så stor del av verkställigheten som möjligt ska kunna beaktas i bedömningen. Beslutet måste dock även meddelas i god tid före planerad dag för villkorlig frigivning. Det är Kriminalvårdens uppgift att upprätta närmare rutiner för hur handläggningen av frågor om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för återfall i brott ska gå till.

Enligt 38 kap. 14 § brottsbalken får Kriminalvårdens beslut om uppskjuten villkorlig frigivning överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslutet överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den Kriminalvårdsanstalt är belägen där den enskilde var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades (38 kap. 18 §). Regeringen har, med beaktande av *Kristianstads tingsrätts* synpunkt, övervägt om det finns skäl att koncentrera handläggningen av överklaganden av dessa beslut till en av landets förvaltningsrätter. En sådan hantering skulle särskilt kunna övervägas för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag, som utgör en ny grund för att skjuta upp villkorlig frigivning. Enligt regeringens bedömning är det dock inte lämpligt att beslut om uppskjuten villkorlig frigivning överklagas till olika domstolar beroende på grunden för beslutet. Inte heller kan det förväntade antalet överklaganden eller måltypen motivera att handläggningen av dessa överklaganden förläggs till en förvaltningsrätt. Övervägande skäl talar därför för att beslut om uppskjutande av villkorlig frigivning även framöver bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att samma forumregler bör gälla som i dag. Eftersom ingen ändring föreslås av de gällande överklagandebestämmelserna bedöms förslagen i denna del inte leda till sådana oklarheter som *Förvaltningsrätten i Jönköping* pekar på.

En utredning om risk för återfall i allvarlig brottslighet ska hämtas in inför beslut om uppskjuten villkorlig frigivning

Frågan om riskbedömningars tillförlitlighet har analyserats i tidigare betänkanden. Forskning visar att riskbedömningar är förenade med vissa osäkerhetsmoment.

I detta sammanhang bör dock noteras att riskbedömningar är tämligen vanligt förekommande inom rättsväsendet. Bland annat kan risken för återfall ha betydelse vid rättens beslut om häktning, rättens möjligheter att besluta om särskild utskrivningsprövning i samband med rättspsykiatrisk vård och vid bedömningen av om fängelse på livstid ska omvandlas till ett tidsbestämt straff enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid. Bedömningar av risk för återfall i brott sker även vid flera av Kriminalvårdens åtgärder, till exempel inför beslut om övervakning i frivård, anstaltsplacering, utslussningsåtgärder, permissioner samt besöks- och telefontillstånd.

Med hänsyn till de svårigheter som är förenade med riskbedömningar bör de, för att anses proportionerliga, endast användas i situationer där intresset av samhällsskydd gör sig särskilt starkt gällande. Det är vidare viktigt att en sådan ordning utformas så att det alltså finns ett tydligt

incitament för den dömda att under tiden i anstalt sköta sig och arbeta för en positiv utveckling och anpassning till ett liv i samhället. Det måste även säkerställas att riskbedömningen sker på ett så tillförlitligt sätt som möjligt och att de metoder som används är vetenskapligt beprövade.

Det är Rättsmedicinalverket som ansvarar för att utföra utredningar om risk för återfall i brottslighet i samband med omvandling av livstidsstraff enligt omvandlingslagen. Regeringen anförde i förarbetena till omvandlingslagen att utredningar om risk för återfall i brottslighet inte bör utföras av Kriminalvården, utan av något annat organ med särskild kompetens (prop. 2005/06:35 s. 51). Riskbedömningar utförs i mycket stor utsträckning inom Kriminalvården. De nu föreslagna reglerna är emellertid mycket ingripande och det finns därmed skäl att låta utredningen genomföras av ett organ med särskild kompetens, även om beslutet om uppskjutande av villkorlig frigivning fattas av Kriminalvården. På så sätt ges Kriminalvården förutsättningar att pröva frågan utifrån ett underlag av hög kvalitet som gör det möjligt att i det enskilda fallet avgöra om risken är så framträdande att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp. Den alternativa ordning som *Rättsmedicinalverket* föreslår, att en utredning ska kunna inhämtas först vid en överprövning av Kriminalvårdens beslut, riskerar enligt regeringen att innebära att underlaget för Kriminalvårdens beslut blir otillräckligt. Det framstår därför som mindre lämpligt.

För att ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för nya brott av allvarligt slag ska få meddelas bör det som huvudregel ha hämtats in en utredning med utlåtande om risken för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag. I vissa fall bör det emellertid inte krävas att en sådan utredning inhämtas på nytt för att ett beslut ska få meddelas. Så kan exempelvis vara fallet om det vid en utredning cirka sex månader tidigare har konstaterats att risken för ny brottslighet av allvarligt slag är mycket hög och att det inte har kunnat vidtas några åtgärder i syfte att minska risken. Det bör därför införas en möjlighet för Kriminalvården att underlåta att inhämta en utredning när det är uppenbart obehövligt. Rättsmedicinalverket och *Kriminalvården* anser att det är problematiskt att riskutredningar därmed kan komma att utföras i fler fall än vad som är nödvändigt. Enligt regeringen talar dock rättssäkerhetsskäl för att en förnyad riskbedömning som utgångspunkt bör göras när viss tid har förflutit sedan den tidigare bedömningen. När det står klart att en sådan utredning inte behövs ska den dock inte behöva hämtas in. En sådan ordning kan också i någon mån bidra till att motivera den intagne att delta i verksamhet och åtgärder som är riskreducerande. För den intagne finns alltså möjligheter att påverka risken för återfall, vilket är något som *Sveriges advokatsamfund* framhåller som väsentligt. Det finns enligt regeringen inte något behov av att omformulera den föreslagna lydelsen, som *Kriminalvården* föreslår.

Utlåtandet bör ge ett så gott underlag som möjligt för den prövning som den beslutande myndigheten har att göra i fråga om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag. Riskutredningen och utlåtandet bör därmed innefatta en utförlig redogörelse för de omständigheter som ligger till grund för bedömningen. Det bör dock vara upp till Rättsmedicinalverket, som har att genomföra utredningen, att närmare utforma hur den ska utföras och hur utlåtandet

ska utformas. Genom det föreslagna förfarandet kan sådana svårigheter som generellt sett finns vid riskbedömningar, och som bland annat *Göteborgs tingsrätt*, *Kriminalvården*, *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* och *Rättsmedicinalverket* pekar på, hanteras på ett tillfredsställande sätt.

Enligt regeringen finns det av tydlighetsskäl anledning att i lag ange vilken myndighet som ska genomföra riskutredningarna. I likhet med vad som gäller i fråga om bedömning av risk för återfall i ärenden om omvandling av livstidsstraff bör ett organ med särskild kompetens utföra utredningen som ska ligga till grund för beslutet om uppskjutande av villkorlig frigivning. Rättsmedicinalverket har i uppgift att göra sådana bedömningar i ärenden om omvandling av livstidsstraff och hos myndigheten finns också expertis i fråga om rättspsykiatriska bedömningar. De nu aktuella riskutredningarna har flera likheter med sådana bedömningar som Rättsmedicinalverket redan genomför. Enligt regeringen framstår Rättsmedicinalverket som den myndighet som är bäst lämpad att göra riskutredningarna och bör därför ges den uppgiften. Kriminalvården kan med en sådan ordning tillhandahålla det underlag om de intagna som finns hos myndigheten och som behövs för Rättsmedicinalverkets utredning. Frågan om hur en riskutredning närmare ska genomföras bör regleras på lägre normnivå än lag. Det bör därför införas en upplysning om att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om hur en sådan utredning ska genomföras. Genom sådana föreskrifter kan frågor om det närmare förfarandet för hur utredningarna ska genomföras regleras närmare, vilket Rättsmedicinalverket anser är nödvändigt. Det saknas förutsättningar att, utöver vad som föreslås i fråga om provtagning, i detta lagstiftningsärende överväga sådana lagändringar när det gäller myndighetens befogenheter vid undersökning som Rättsmedicinalverket anser att det finns behov av.

Frågan om den intagne är eller har varit påverkad av olika substanser kan ha betydelse för riskbedömningen. Genom sådan kunskap ökar möjligheten att korrekt bedöma den misstänktes psykiska och kroppsliga tillstånd, vilka kan vara av stor betydelse för återfallsrisken. Det är också viktigt att ha sådan kunskap för att kunna ange riskreducerande åtgärder, till exempel särskilda behandlingsåtgärder, i utlåandet.

I syfte att få ett tillräckligt underlag om den undersökte har ett missbruk eller annat bruk av substanser som kan vara av betydelse för riskbedömningen bör i likhet med vad som gäller enligt 5 b § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning och 7 a § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. införas en möjlighet att ta ett urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov på honom eller henne. På så sätt ges en möjlighet att ta sådana prover av utredningsskäl utan den intagnes samtycke, vilket är nödvändigt för att Rättsmedicinalverket ska ha ett så gott underlag som möjligt för riskbedömningen och för en rättssäker process.

Samma frister som vid rättspsykiatrisk undersökning bör gälla, vilket innebär att utlåandet om risk ska ges in till Kriminalvården inom sex veckor från det att beslutet om riskutredning kom in till Rättsmedicinalverket.

Det kan förekomma att en utredning om risk för återfall i brottslighet till någon del, eller i sin helhet, behöver utföras på en annan plats än på

anstalten där den intagne vistas, exempelvis om särskild utrustning behövs för utredningens genomförande eller om utredningen behöver genomföras på särskild vårdavdelning. Det bör därmed, i likhet med vad som gäller för utredningar om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § omvårdningslagen, införas en bestämmelse i fängelselagen om att en intagen som ska genomgå en riskutredning får vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändigt för att en utredning ska kunna genomföras.

6.3 Det ska införas en skyldighet att lämna de uppgifter som behövs för genomförandet av en riskutredning

Regeringens förslag

Det ska införas en bestämmelse som innebär att Rättsmedicinalverket ska kunna få tillgång till de uppgifter som behövs för att kunna göra fullständiga riskbedömningar av så hög kvalitet som möjligt i de fall Kriminalvården beslutar om att inhämta en riskutredning. Sådana uppgifter om den dömd som behövs för genomförandet av en riskutredning ska lämnas ut till Rättsmedicinalverket från en verksamhet där det gäller

1. sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§, 26 kap. 1 § eller 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen, eller
2. tystnadsplikt enligt 29 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen eller 17 kap. 11 § socialtjänstlagen.

Utredningens förslag

Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans tar upp frågan.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss stämmer delvis överens med regeringens. I utkastet till lagrådsremiss föreslås att uppgifter ska lämnas ut i ytterligare fall trots att uppgifterna omfattas av sekretess.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser har ingen invändning mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i frågan. *Integritetsskyddsmyndigheten* anser att förslaget om inhämtande av uppgifter i samband med genomförandet av en riskutredning behöver kompletteras i fråga om vilka personuppgifter som omfattas av uppgiftsskyddslagen, det rättsliga stödet i dataskyddslagstift-

ningen och en bedömning av proportionaliteten i den föreslagna behandlingen.

Rättsmedicinalverket anser att förslaget behöver ändras i vissa avseenden, om myndigheten ska kunna genomföra riskutredningarna. Det gäller enligt myndigheten bland annat dess förutsättningar att få tillgång till uppgifter i Kriminalvårdens säkerhetsregister. Myndigheten påpekar också att den föreslagna uppgiftsskyldigheten är mer långtgående än vad som i motsvarande fall gäller i ärenden om omvandling av fängelse på livstid samt anser att bestämmelsen inte framstår som ändamålsenlig och därför bör ges en annan utformning.

Migrationsverket har inga invändningar mot att det införs en uppgiftsskyldighet men efterfrågar förtydliganden i fråga om vilken sekretess som bryts enligt den föreslagna bestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av uppgifter från vissa myndigheter och enskilda verksamheter

Riskutredningar i ärenden om uppskjutande av villkorlig frigivning ska kunna bidra till att allsidigt belysa sådana omständigheter som är av betydelse för den enskildes återfallsrisk. Sådana uppgifter kan röra såväl medicinska som sociala förhållanden. Precis som vid riskbedömningar vid omvandling av fängelse på livstid till tidsbestämt straff samt vid rättspsykiatriska undersökningar är det nödvändigt att Rättsmedicinalverket ges möjlighet att inhämta det underlag som behövs för bedömningen. *Rättsmedicinalverket* anser att det finns skäl att se över den föreslagna utformningen med hänvisning till att det framstår som oklart varför uppgiftsskyldigheten i utkastet föreslås gå längre än vad som gäller enligt uppgiftsskyldigheten i lagen om omvandling av fängelse på livstid. I likhet med vad som gäller enligt lagen om rättspsykiatrisk undersökning och bedömning av återfallsrisk i ärenden om omvandling av livstidsstraff kan ett flertal aktörer ha uppgifter som är av betydelse för de nu aktuella riskutredningarna. En rättspsykiatrisk undersökning genomförs för att utreda om en person som är misstänkt för brott lider av en allvarlig psykisk störning och har behov av rättspsykiatrisk vård och har alltså ett delvis annat ändamål än de riskutredningar som nu föreslås. De uppgifter som ska lämnas till Rättsmedicinalverket vid sådana undersökningar tar också sikte på förhållanden som i mindre utsträckning är av betydelse vid riskbedömningar av enskilda som inte undersöks endast i fråga om psykiskt tillstånd. De riskutredningar som nu föreslås får anses ha större likheter med de utredningar som görs i ärenden om omvandling av livstidsstraff. I linje med vad Rättsmedicinalverket framför finns det enligt regeringen därför anledning att i stället för den något mer omfattande uppgiftsskyldighet som gäller i fråga om rättspsykiatriska undersökningar överväga en uppgiftsskyldighet liknande den som gäller enligt lagen om omvandling av fängelse på livstid, i den utsträckning uppgifterna kan behövas i Rättsmedicinalverkets riskutredande verksamhet. Eftersom uppgifter inom vård och omsorg kan förekomma i såväl offentlig som privat verksamhet finns det skäl att överväga en reglering som innebär att

de aktuella uppgifterna ska lämnas ut oavsett i vilken form verksamheten bedrivs.

Integritetsskyddsmyndigheten anser att förslaget bör kompletteras med en redogörelse för vilka personuppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Uppgifter om hälsotillstånd och personliga förhållanden i hälso- och sjukvården av betydelse vid riskutredningar kan avse exempelvis missbruk eller psykiatriska tillstånd. Hos socialtjänsten förekommer uppgifter om sociala förhållanden som i många fall kan ha betydelse för riskbedömningen, exempelvis när den enskilde varit föremål för insatser som gäller familjeomsorg eller missbruk. I kriminalvårdsregistret finns uppgifter om personer som verkställer påföljder. Där förekommer uppgifter både om de domar som ligger till grund för en påföljd och uppgifter som rör den enskildes verkställighet.

Uppgifter av det slag som Rättsmedicinalverket har behov av för att genomföra riskutredningar omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ och 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, när det rör uppgifter om enskild i hälso- och sjukvården respektive inom socialtjänsten. Motsvarande bestämmelser om tystnadsplikt finns i 29 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659) och 17 kap. 11 § socialtjänstlagen (2025:400).

Rättsmedicinalverket framhåller att även uppgifter som omfattas av andra sekretessbestämmelser än de som nu har redovisats behövs för att kunna utföra de riskutredningar som föreslås. Frågan om vilket behov som kan finnas av sådana uppgifter har inte varit föremål för överväganden i utredningen eller i utkastet till lagrådsremiss. Det finns därför inte förutsättningar att i detta lagstiftningsärende utvidga bestämmelsens omfattning på det sätt som Rättsmedicinalverket föreslår.

En uppgiftsskyldighet bör införas

Det är angeläget att Rättsmedicinalverket har tillgång till ett tillräckligt omfattande underlag vid utförande av riskutredningar. Uppgifter som finns hos andra myndigheter och som är av betydelse för riskutredningen omfattas dock i flera fall av sekretess till skydd för den enskilde. När det gäller uppgifter i enskild verksamhet förekommer i stället regler om tystnadsplikt för de anställda.

Sekretess gäller mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). För att kunna utföra sina uppgifter kan en myndighet med stöd av sekretessbrytande bestämmelser ändå få del av uppgifter som omfattas av sekretess. Det finns exempelvis redan i dag möjlighet att lämna ut vissa uppgifter med stöd av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen framstår emellertid inte som tillräcklig för att säkerställa att Rättsmedicinalverket får del av alla de uppgifter som behövs för att kunna göra fullständiga riskbedömningar, särskilt med hänsyn till den prövning som med tillämpning av generalklausulen skulle behöva föregå varje enskilt utlämnande av uppgifter. Syftet med generalklausulen är vidare att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart

behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Ett rutinemässigt uppgiftsutbyte av sekretessreglerade uppgifter ska som utgångspunkt vara särskilt författningsreglerat.

För att tillgodose behovet av information hos Rättsmedicinalverket bör mot denna bakgrund en uppgiftsskyldighet med sekretessbrytande verkan införas för de uppgifter som bedöms behövliga i den riskutredande verksamheten. Det följer av 10 kap. 28 § OSL att sekretess inte utgör hinder mot att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 Del A s. 322). För att undvika onödiga integritetsintrång bör den sekretessbrytande regleringen inte vara mer omfattande än nödvändigt. Uppgiftsskyldigheten bör därför endast bryta sådan sekretess som gäller enligt vissa utpekade bestämmelser. Med den utformning som regeringen föreslår medför bestämmelsen också att sekretessen bryts i förhållande till Rättsmedicinalverket endast om uppgifterna behövs för genomförandet av riskutredningen. Det är den utlämnande myndigheten som ska göra en sådan bedömning. Den utlämnande myndigheten bör i regel kunna konstatera att ett behov av information finns hos Rättsmedicinalverket när en begäran om uppgifter görs. Huruvida en viss uppgift ska lämnas ut är en fråga som den utlämnande myndigheten typiskt sett bäst kan bedöma. Vid behov kan kontakter tas med Rättsmedicinalverket för att ta ställning till om den aktuella uppgiften behövs i myndighetens riskutredande verksamhet.

I de fall uppgifterna förekommer i enskild verksamhet skyddas de i förekommande fall genom bestämmelser om tystnadsplikt. I likhet med de överväganden som gjordes i fråga om uppgiftsskyldighet vid rättspsykiatriska undersökningar anser regeringen att det inte bör ha någon betydelse om den person som utreds har förekommit i offentligt eller enskilt bedriven hälso- och sjukvård eller socialtjänst. Uppgifter som behövs för Rättsmedicinalverkets riskutredningar bör i båda fallen kunna lämnas ut (jfr prop. 2022/23:82 s. 43–45).

Sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL gäller för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, bland annat då det är fråga om annan medicinsk verksamhet än hälso- och sjukvård, exempelvis rättspsykiatrisk undersökning. Även de riskutredningar som föreslås med anledning av uppskjutande av villkorlig frigivning bedöms komma att omfattas av denna sekretessbestämmelse. Sekretessen hos Rättsmedicinalverket innebär en begränsning av risken för att uppgifter som lämnas ut får onödigt stor spridning, vilket vore integritetsskadligt för den enskilde som uppgiften rör.

Integritetsskyddsmyndigheten efterfrågar en redogörelse av det rättsliga stödet i dataskyddslagstiftningen och en bedömning av proportionaliteten i den föreslagna behandlingen. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här kallad EU:s dataskyddsförordning, utgår från att varje behandling av personuppgifter måste ha en rättslig grund. Det

innebär att något av de villkor som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen måste vara uppfyllt för att behandlingen ska vara laglig. Statliga och kommunala myndigheters personuppgiftsbehandling stödjer sig i regel på de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 c eller e, det vill säga att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse eller nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. För enskild vård- och omsorgsverksamhet finns stöd för personuppgiftsbehandlingen i samma artiklar.

Patientdatalagen (2008:355) tillämpas vid vårdgivares behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården. Lagen kompletterar EU:s dataskyddsförordning (1 kap. 4 §). I 2 kap. 4 § anges ramarna för när personuppgifter får samlas in och behandlas. Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten tillämpas vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (1 §). Även denna lag kompletterar EU:s dataskyddsförordning (4 §). Med socialtjänst avses i lagen bland annat verksamhet enligt lagstiftning om stöd och service till vissa funktionshindrade (2 § första stycket 5).

Vid behandling av personuppgifter i kriminalvården och i Rättsmedicinalverkets verksamhet kan, förutom dataskyddsförordningen, också Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet) vara tillämpligt. Direktivet har genomförts genom bland annat brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (kriminalvårdens brottsdatalag). Kriminalvården får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bland annat verkställa straffrättsliga påföljder och för att biträda andra myndigheter när de fullgör uppgifter för att verkställa straffrättsliga påföljder (2 kap. 1 § kriminalvårdens brottsdatalag och 1 kap. 2 § brottsdatalagen). De uppgifter som hanteras i ärenden om uppskjutande av villkorlig frigivning gäller verkställighet av en straffrättslig påföljd. Det är alltså fråga om ett sådant syfte som avses i brottsdatalagen. Kriminalvårdens brottsdatalag blir alltså tillämplig på behandlingen. Även Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter i ärenden om uppskjutande av villkorlig frigivning gäller verkställighet av en straffrättslig påföljd (jfr prop. 2019/20:106 s. 88). Brottsdatalagen och 3 kap. lagen (2020:421) om Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter (Rättsmedicinalverkets datalag) blir därför tillämpliga på behandlingen. Enligt dessa bestämmelser får Rättsmedicinalverket behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna verkställa straffrättsliga påföljder (3 kap. 1 § Rättsmedicinalverkets datalag och 1 kap. 2 § brottsdatalagen). Det innebär att både kriminalvården och Rättsmedicinalverket har stöd för den personuppgiftsbehandling som kommer att krävas.

Förslaget att uppgifter som rör enskilda i vissa fall ska lämnas till Rättsmedicinalverket innebär en ökad personuppgiftsbehandling. Det rör sig emellertid om uppgifter som redan finns hos andra myndigheter. Personuppgiftsbehandlingen bedöms nödvändig för att Rättsmedicinal-

verket ska kunna tillhandahålla ett underlag av hög kvalitet för de bedömningar om uppskjutande av villkorlig frigivning som Kriminalvården ska genomföra. Den utformning av uppgiftsskyldigheten som föreslås bedöms minska integritetsintrånget för den enskilde på ett godtagbart sätt och det intrång som kan uppstå framstår sammantaget som förhållandevis begränsat. Behovet av uppgifter från de aktuella myndigheterna bedöms mot den bakgrunden väga tyngre än det intrång i den personliga integriteten som uppgiftslämnandet kan innebära.

7 Reaktionerna vid återfall i brott och misskötsamhet efter villkorlig frigivning skärps

7.1 Hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas vid återfall i brott under prövotiden

Regeringens förslag

Det ska förtydligas att huvudregeln vid återfall i brott under prövotiden är att hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas. Det ska också förtydligas att rätten, som ett av de särskilda skälen för att inte förverka eller för att förverka endast en del av den villkorligt medgivna friheten, får beakta om lång tid har förflutit mellan brotten eller mellan tidpunkten för den villkorliga frigivningen och den nya brottsligheten.

Det ska inte längre vara formellt möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet om rätten beslutar att en tidigare utdömd påföljd ska avse också tillkommande brottslighet (så kallad konsumtionsdom).

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Brottsoffermyndigheten*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Eskilstuna tingsrätt*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Kalmar tingsrätt*, *Kriminalvården*, *Polismyndigheten*, *Svea hovrätt*, *Sveriges Domareförbund* och *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har ingenting att invända mot utredningens förslag.

Göta hovrätt föreslår att förverkande av villkorligt medgiven frihet också ska kunna ske i samband med beslut om undanröjande av skyddstillsyn liksom vid undanröjande av frivårdspåföljd med alternativstraff som en hovrätt dömt ut i stället för tingsrättens tidigare dom på fängelse, där tingsrätten även har beslutat om förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Göteborgs tingsrätt anser att det bör förtydligas om förslaget är avsett att leda till en förändrad tillämpning på så sätt att helt förverkande beslutas i större utsträckning och efterfrågar i så fall en utveckling av vilka situationer som möjligheten till undantag från huvudregeln om helt förverkande är avsedd för.

Stockholms tingsrätt har inga principiella synpunkter på förslagen men anför att den föreslagna ändringen kommer att innebära en avsevärd skärpning när det gäller hur stor del av en villkorligt medgiven frihet som ska förklaras förverkad i de fall där bestämmelsen är tillämplig.

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen) är kritiskt till förslaget och efterfrågar evidens för att förslaget minskar risken för återfall.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Skyddsvärnet och Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK) tillstyrker förslaget.

Fackförbundet ST avstyrker förslaget.

Kristianstads tingsrätt anser att tillägget i 34 kap. 5 § andra stycket brottsbalken alltid bör avse tidpunkten för den villkorliga frigivningen eftersom det hade gjort bestämmelsen tydligare och med högre grad av säkerhet hade medfört avsett resultat.

Skälen för regeringens förslag

Det ska förtydligas att hela den villkorligt medgivna friheten som huvudregel ska förverkas vid återfall i brott under prövotiden

Reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet vid återfall i brott har varit föremål för ett flertal reformer sedan systemet med villkorlig frigivning infördes i svensk rätt. I början gällde att den villkorligt medgivna friheten skulle återkallas om den frigivne misskötte sig och förklaras förverkad om han eller hon dömdes för nytt brott under prövotiden till fängelse eller straffarbete (se prop. 1906:49 s. 12, 59 och 60). År 1979 infördes en möjlighet till delförverkande och presumptionen för förverkande i de fall domstolen dömde särskilt till fängelse på viss tid för ny brottslighet togs bort (propositionen om ändring i brottsbalken, m.m., prop. 1978/79:212 s. 79 och 80). År 1989 kompletterades bestämmelserna för att tydligare markera att sambandet mellan ny brottslighet och tidigare brottslighet skulle beaktas vid beslut huruvida förverkande skulle ske helt, delvis eller inte alls. Bestämmelserna var dock alltjämt fakultativa. (Propositionen om ändring i brottsbalken m.m. [straffmätning och påföljdsval m.m.], prop. 1987/88:120 s. 49, 50 och 89.)

De nuvarande reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet vid två tredjedelar av strafftiden trädde i kraft den 1 januari 1999. I förarbetena framhölls förverkandets stora fördelar som återfallsskärpande åtgärd, bland annat genom att det från början står klart både hur mycket den dömda riskerar i återfallsskärpning och under vilken tid en sådan

skärpning kan vara aktuell. Det framhölls också att pedagogiken i systemet är mycket tydlig. Återfallsskärpningen skulle därför i så stor utsträckning som möjligt styras över till möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet. (Prop. 1997/98:96 s. 133–135.)

Genom lagändringarna 1999 infördes en presumtion för förverkande av hela den villkorligt medgivna friheten om den dömda återfaller i brott under prövotiden. Som särskilda skäl för att helt eller delvis underlåta förverkande skulle rätten få beakta om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare var av lindrig beskaffenhet, om lång tid förflutit mellan brotten eller om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt (prop. 1997/98:96 s. 133–135). I författningskommentaren uttalas dock att det, till skillnad från vad som tidigare gällde, finns en presumtion för att förverkande av villkorligt medgiven frihet – helt eller delvis – ska ske om brottet har begåtts under prövotiden och inte särskilda skäl talar emot ett förverkande (prop. 1997/98:96 s. 197).

Som utredningen konstaterar råder det olika uppfattning i doktrin och praxis i frågan om vad presumtionen avser, det vill säga om det som avses är att den villkorligt medgivna friheten helt ska förverkas och att delförverkande eller inget förverkande alls utgör undantag från huvudprincipen, eller om presumtionen avser att någon form av förverkande ska ske, helt eller delvis, men att inget av de två alternativen har företräde.

Till skillnad från *Göteborgs tingsrätt* och *Stockholms tingsrätt* bedömer utredningen att regeln i sin nuvarande lydelse är uppbyggd så att domstolen måste kunna anföra skäl både för att helt underlåta en förverkandeförklaring och för att delförverka. Mot bakgrund av de olika uppfattningar som förekommer i doktrin och praxis finns det enligt utredningen skäl att förtydliga att huvudregeln är att domstolen ska förverka hela den villkorligt medgivna friheten vid återfall i brott under prövotiden. Regeringen delar den bedömningen.

Ändringen syftar alltså främst till att skapa tydlighet och förutsebarhet kring vilka konsekvenser ett återfall i brott under prövotiden bör få.

Bestämmelserna om förverkande av villkorligt medgiven frihet bör därför ändras på så sätt att det ska framgå tydligt att i de fall rätten ska döma någon som har frigetts villkorligt från fängelse och begått nytt brott under prövotiden ska hela den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet (dir. 2023:115). Utredningen överlämnade i juni 2025 betänkandet *En straffreform* (SOU 2025:66). I betänkandet föreslås bland annat att det ska införas ett nytt påföljdssystem med villkorligt fängelse och att skyddstillsyn ska utmönstras som påföljd. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet. Det bedöms därför inte finnas skäl att i detta sammanhang ytterligare vidga möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet på det sätt som föreslås av *Göta hovrätt*.

Rätten bör även fortsättningsvis ha möjlighet att underlåta att förverka eller endast förverka en del av restsstraffet om det finns särskilda skäl. I dag gäller att rätten som särskilda skäl för att inte förverka, eller för att förverka endast en del av villkorligt medgiven frihet, får beakta om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet, om lång tid har förflutit mellan brotten eller om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt (34 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Vad

gäller bedömningen av om lång tid har förflutit är det enligt lagtextens lydelse tiden mellan brotten som är relevant. Enligt förarbetsuttalanden bör dock även den tid som förflutit efter den villkorliga frigivningen kunna beaktas (prop. 1987/88:120 s. 119 och prop. 1997/98:96 s. 134). Så tillämpas bestämmelsen även i rättspraxis (se NJA 2021 s. 807 p. 12). Det framstår enligt regeringen som en rimlig ordning. Bestämmelsen bör därför kompletteras så att det kommer till uttryck direkt i lagtexten att även den tid som förflutit mellan den villkorliga frigivningen och den nya brottsligheten får tillmätas betydelse vid bedömningen. Regeringen anser mot denna bakgrund att det inte finns skäl att justera den föreslagna lydelsen på det sätt som *Kristianstads tingsrätt* förordar.

Utgångspunkten bör således vara att såväl tiden mellan brotten som tiden mellan frigivningen och den nya brottsligheten kan vara av betydelse. Regeringen delar utredningens bedömning att det kommer att leda till att återfall i brott anses relevant i fler fall. Detta kommer därför också att innebära en viss återfallsskärpning.

Möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet vid konsumtionsdom tas bort

Enligt 34 kap. 5 § brottsbalken är det möjligt för rätten att förverka villkorligt medgiven frihet även i de fall det beslutas att en tidigare utdömd påföljd ska avse också tillkommande brottslighet, så kallad konsumtionsdom. Vid en konsumtionsdom dömer inte domstolen den tilltalade till en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten utan i stället får den omfattas av en tidigare utdömd påföljd för annan brottslighet.

En konsumtionsdom får enligt 34 kap. 3 § endast meddelas om det är fråga om nyupptäckt brottslighet som i jämförelse med den brottslighet som omfattas av den tidigare domen med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse.

Nyupptäckt brottslighet utgörs av brott som har begåtts före den tidigare domen och som alltså tidsmässigt hade kunnat behandlas i den rättegång som ledde fram till den domen. Avgörande för om det är fråga om brottslighet som är utan nämnvärd betydelse är om den utdömda påföljden hade ansetts tillräckligt ingripande även om det tillkommande brottet hade ingått i bedömningen (propositionen *Ny påföljd efter tidigare dom*, prop. 2015/16:151 s. 89).

Eftersom det är ett krav att den nyupptäckta brottsligheten ska vara utan nämnvärd betydelse bör det vara mycket ovanligt att det finns förutsättningar för att besluta konsumtionsdom om rätten samtidigt anser att det bör beslutas om förverkande av ett reststraff. För att få förverka villkorligt medgiven frihet måste brottet dessutom vara begånget under prövotiden. Det är således alltid fråga om ny brottslighet i de fall förverkande av villkorligt medgiven frihet är aktuellt. Ordningen, med möjlighet till förverkande i samband med konsumtionsdom, framstår mot den bakgrunden inte som konsekvent.

Systemet bör därför renodlas på så sätt att möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet vid en konsumtionsdom tas bort. En konsekvens av detta är också att domstolen, i de fall det finns skäl att förverka reststraffet eller delar av det, i stället – i enlighet med huvudregeln i 34 kap. 1 § – ska bestämma en ny påföljd för den tillkommande

brottsligheten och i samband med det besluta om förverkande av villkorligt medgiven frihet.

7.2 Villkorlig frigivning får inte ske från förverkad villkorligt medgiven frihet

Regeringens förslag

Villkorlig frigivning ska inte få ske från fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser som har yttrat sig särskilt över förslaget, däribland *Brottsofferjouren*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Eskilstuna tingsrätt*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Kriminalvården*, *Linköpings kommun*, *Norrköpings tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks)*, *Seko*, och *Sveriges Domareförbund*, tillstyrker eller har ingenting att invända mot utredningens förslag.

Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) och *Åklagarmyndigheten* framhåller särskilt att det är rimligt att den som bryter mot villkoren som den villkorliga frigivningen var förenad med inte på nytt ska få möjligheten att villkorligt friges från det straffet, och att en skärpning på det föreslagna sättet är i linje med de syften som systemet vilar på.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget eller lämnar förslaget utan invändningar.

Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK) tillstyrker förslaget.

Skyddsvärnet avstyrker förslaget.

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen) anser att förslaget riskerar att begränsa de incitament som finns för gott uppförande när personen återinförs i anstalt efter misskötsamhet under prövotiden.

Skälen för regeringens förslag

Förverkande av villkorligt medgiven frihet fyller en funktion som återfallsskärpning för den som återfaller i brott under prövotiden (se avsnitt 7.1 och prop. 1997/98:96 s. 133–135). Den huvudsakliga

funktionen är dock att det utgör en reaktion på att den dömde har brutit mot de villkor som var förenade med den villkorliga frigivningen (se NJA 2021 s. 807 I och II). Villkoren för den villkorliga frigivningen kan överträdas genom sådan misskötsamhet som leder till ett beslut från övervakningsnämnden om att förverka villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. 19 § brottsbalken eller genom återfall i brott under prövotiden som kan medföra att den domstol som prövar den tillkommande brottsligheten också kan förverka den villkorligt medgivna friheten enligt 34 kap. 5 §.

Ett beslut om att förverka den villkorligt medgivna friheten innebär alltså i grunden ett beslut om ändrade verkställighetsvillkor för den första domen. När en domstol beslutar om förverkande av villkorligt medgiven frihet handlar det med andra ord om att i den andra domen bestämma hur ett tidigare utdömt fängelsestraff ska verkställas.

Utredningen bedömer att en ordning där ny villkorlig frigivning inte sker efter förverkande är mer korrekt och i linje med de syften som systemet vilar på. En sådan ordning innebär att hela den strafftid som omfattas av en förverkandeförklaring avtjänas fullt ut och skapar en mycket tydlig reaktion mot det faktum att den dömde, genom att bryta mot villkoren som den villkorliga frigivningen var förenad med, brutit det förtroende som den villkorliga frigivningen inneburit. Eftersom förtroendet genom återfallet är förbrukat bör han eller hon inte villkorligt friges från det straffet på nytt. Regeringen anser därför inte att den synpunkt som *Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)* framför om riskerna för försvagade incitament för gott uppförande utgör skäl att behålla den nuvarande ordningen med villkorlig frigivning i dessa fall.

En sådan ändring skapar också en ökad trovärdighet i systemet och medför en förlängning av den strafftid som ska avtjänas i anstalt före frigivning.

Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att den som får hela eller delar av sitt reststraff förverkat på grund av återfall i brott eller misskötsamhet under prövotiden bör avtjäna hela den förverkade delen.

En ordning som innebär att villkorlig frigivning inte längre ska ske från förverkat reststraff kommer också att minska förekomsten av parallella prövotider och övervakningar, vilket underlättar för såväl Kriminalvården och övervakningsnämnderna som domstolarna och är ytterligare en positiv effekt av den föreslagna ordningen.

8 Tidpunkten för ansökan om omvandling av fängelse på livstid senareläggs

Regeringens förslag

En ansökan om omvandling av fängelse på livstid till fängelse på viss tid ska få göras när den dömde har avtjänat minst tolv år av livstidsstraffet.

Utredningens förslag

Utredningen behandlar inte frågan.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser har ingen invändning mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i frågan. *Brottsofferjouren* välkomnar förslaget med hänvisning till att många anhöriga till mordoffer finner gällande bestämmelser upprörande.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *Fackförbundet ST*, *Kristianstads tingsrätt* och *Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK)* avstyrker förslaget med hänvisning till synpunkterna som lämnats i fråga om en höjd kvotdel för villkorlig frigivning, se avsnitt 5.1.

Skälen för regeringens förslag

Fängelse kan dömas ut på viss tid eller på livstid. Sedan 2006 kan den som har dömts till fängelse på livstid ansöka om omvandling till fängelse på viss tid enligt omvandlingslagen.

En ansökan om omvandling får enligt 2 § göras av den dömda eller, när det finns särskilda skäl, av Kriminalvården. Ansökan får göras när den dömda har avtjänat minst tio år av livstidsstraffet (3 § första meningen). Att en ansökan inte får göras tidigare beror på att villkorlig frigivning efter ett tidsbestämt fängelsestraff om arton år enligt hittillsvarande lagstiftning får ske tidigast efter tolv år (två tredjedelar av det tidsbestämda straffet) och att det har bedömts krävas viss tid för utslussning från anstaltsvistelsen (prop. 2005/06:35 s. 35, 41 och 42).

Avslås ansökan om omvandling får en ny ansökan göras tidigast ett år efter att beslutet fick laga kraft (3 § andra meningen).

Vid prövningen av omvandlingsfrågan ska särskilt beaktas den tid som den dömda har avtjänat, vad som av domen framgår om de omständigheter som har legat till grund för straffmätningen, om det finns risk för att den dömda återfaller i brottslighet av allvarligt slag, om den dömda har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten, och om den dömda har medverkat till att främja sin anpassning i samhället (4 § första stycket).

Om ansökan bifalls ska det utdömda livstidsstraffet omvandlas till fängelse på viss tid (4 § andra stycket). Fängelsestraffets längd ska bestämmas med utgångspunkt från den tid som den dömda har avtjänat samt med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning och den dömdes behov av åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet (4 § tredje stycket första meningen). Fängelsestraffets längd får inte understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut, det vill säga arton år (4 § tredje stycket andra meningen och 26 kap. 1 § brottsbalken).

Regelverket bygger på att den som ansöker om omvandling av livstidsstraffet kan göra det tidigast två år före den första möjliga dagen för villkorlig frigivning. Eftersom den tid som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras förlängs från två tredjedelar till tre

fjärdedelar för tidsbestämda fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer (avsnitt 5.1) kommer villkorlig frigivning från ett livstidsstraff som omvandlats till ett tidsbestämt fängelsestraff tidigast kunna ske efter tretton år och sex månader (tre fjärdedelar av arton år).

Det är inte önskvärt att en ansökan ska kunna göras alltför lång tid före den tidigaste tänkbara tidpunkten för villkorlig frigivning. En så pass tidig prövning kan försvåra bedömningen av om det finns risk för att den dömde återfaller i brottslighet av allvarligt slag. Så lång tid bör inte heller vara nödvändig i frigivningsförberedande syfte. Det finns därför ett behov av att senarelägga tidpunkten för när en ansökan tidigast får göras. I stället för att den dömde måste ha avtjänat minst tio år av livstidsstraffet bör det krävas att han eller hon måste ha avtjänat minst tolv år. Ändringen medför att tiden mellan första möjliga ansökningstillfälle och första möjliga dag för villkorlig frigivning visserligen blir sex månader kortare än i dag. Under perioden 2005–2013 var dock medelvärdet för den strafftid som livstidsdomar omvandlas nästan 25 års fängelse (Brå, Kortanalys 2015, Livstidsdomar – utveckling och faktisk strafftid s. 7 och 8). En ändring till tolv år skulle därför inte annat än i något enstaka fall leda till en kortare tid för utslussning jämfört med i dag. Mot bakgrund av den bedömning som regeringen gör i fråga om ändrad kvotdel för villkorlig frigivning (avsnitt 5.1) finns inte heller skäl att justera den föreslagna bestämmelsen med anledning av de synpunkter som lämnas av *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Fackförbundet ST*, *Kristianstads tingsrätt* och *Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK)*.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026. Højningen till tre fjärdedelar av den strafftid som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske ska dock, för fängelse på viss tid som är kortare än sex år, träda i kraft stegvis, den dag som regeringen bestämmer.

Bestämmelserna i 26 kap. 6 § första stycket, 6 a och 7 §§ brottsbalken i den äldre lydelsen ska fortfarande gälla för fängelsestraff på viss tid som har dömts ut före ikraftträdandet och för fängelsestraff på livstid som har omvandlats till fängelsestraff på viss tid före ikraftträdandet. Dessa bestämmelser, i den äldre lydelsen, ska även gälla för fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet och som verkställs gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § och 8 § första stycket brottsbalken i den äldre lydelsen ska fortfarande gälla för fängelsestraff som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet som har meddelats före ikraftträdandet. Bestämmelsen i 26 kap. 10 § första stycket brottsbalken i den äldre lydelsen ska fortfarande gälla för fängelsestraff som har dömts ut före ikraftträdandet.

Bestämmelsen i 19 § strafftidslagen i den äldre lydelsen ska fortfarande gälla för beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet som har meddelats före ikraftträdandet.

Regeringens bedömning

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte för övriga lagändringar.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår dock att ändringen som innebär att villkorlig frigivning även ska ske från korta fängelsestraff (26 kap. 6 § första stycket brottsbalken) ska gälla även för fängelsestraff som har dömts ut före ikraftträdandet. När det gäller 26 kap. 6 § tredje stycket och 8 § samt 19 § strafftidslagen (2018:1251) föreslår utredningen att bestämmelserna i den nya lydelsen endast ska gälla för fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet. Utredningen behandlar inte frågor om höjning av andelen av den strafftid som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske, möjligheterna att skjuta upp den villkorliga frigivningen eller senareläggning av tidpunkten för ansökan om omvandling av fängelse på livstid.

Remissinstanserna

Merparten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget och bedömningen. *Kriminalvården* framhåller myndighetens svårigheter när det gäller personalförsörjning och platstillskapande och att det finns en påtaglig risk att myndigheten inte hinner skapa kapacitet i den omfattning som krävs ens med de datum för ikraftträdande som föreslås av utredningen. *Seko* understryker vikten av att förändringarna inom Kriminalvården sker stegvis så att verksamheten kan anpassas, byggas ut och få nödvändiga resursförstärkningar. Det är särskilt viktigt ur ett säkerhetsperspektiv, både för de anställda och de intagna.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Synpunkten från vissa remissinstanser att den nya kvotdelen ska införas stegvis behandlas i avsnitt 5.1.

Kriminalvården bedömer att det inte är möjligt att redan den 1 januari 2026 färdigställa förändringar av myndighetens systemstöd som används vid beräkningen av när den dömde ska frigges villkorligt och förordar att den föreslagna förändringen genomförs samtidigt för alla fängelsestraff vid en senare tidpunkt.

Kriminalvården anser vidare i likhet med *Eskilstuna tingsrätt*, *Solna tingsrätt* och *Svea hovrätt* bland annat att det bör förtydligas vad som i övergångsbestämmelserna avses med uttrycket "dömts ut". *Solna tingsrätt*

och Svea hovrätt anser att det kan övervägas om brottsdatum, i stället för dagen för domen, skulle kunna läggas till grund för vilka regler som ska tillämpas. Enligt Solna tingsrätt inger den föreslagna ordningen betänkligheter från principiell synpunkt, bland annat eftersom den skulle fungera handlingsdirigerande vid överklagande och leda till oförutsebarhet.

Kriminalvården efterfrågar också ett förtydligande av bland annat frågan om när villkorlig frigivning ska ske för den som samtidigt verkställer ett fängelsestraff om minst sex år och ett fängelsestraff om högst sex år när båda straffen har dömts ut efter ikraftträdandet. *Rättsmedicinalverket* gör bedömningen att myndigheten inte kommer att hinna bygga upp den nya verksamheten i tid till det föreslagna ikraftträdandet, bland annat mot bakgrund av svårigheter med att rekrytera personal med specialkunskaper inom det aktuella området. Om reformen ändå genomförs kan den nya enhet som behöver inrättas inledningsvis behöva ta befintliga lokaler i anspråk, vilket riskerar att påverka övrig verksamhet negativt samt leda till merkostnader.

Enligt *Hovrätten för Övre Norrland*, *Kristianstads tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten* medför förslaget olyckliga tröskel-effekter och de anser att det kan ifrågasättas om ordningen motsvarar kraven på bland annat förutsebarhet och likabehandling. *Kristianstads tingsrätt* anser att ett sätt att undvika tröskeleffekten skulle kunna vara att låta villkorlig frigivning ske efter tre fjärdedelar av strafftiden från den del av straffet som överstiger en viss nivå, till exempel sex års fängelse, eller det straffvärde som bedöms lämpligt. Domstolen framför också att en sådan ändring även borde motivera en annan tidsgräns än tolv år för att få ansöka om omvandling av fängelse på livstid (se avsnitt 8). Några remissinstanser, bland andra *Lunds tingsrätt*, *Solna tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, menar också att förslagets utformning – med ett ikraftträdande som sker stegvis – kräver att ett fängelsestraff om sex år måste ha dömts ut vid ett och samma tillfälle för att de nya reglerna ska tillämpas, vilket de anser leder till otillfredsställande situationer när flera straff tillsammans uppgår till sex år eller mer, men inte var för sig.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Ikraftträdande

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Merparten av lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 januari 2026. Det är dock viktigt att Kriminalvården står rustad att hantera den nya lagstiftningen. Särskilt förslaget om att höja den kvotdel av ett utdömt fängelsestraff som måste avtjänas från två tredjedelar till tre fjärdedelar av strafftiden innan villkorlig frigivning kan aktualiseras kommer att medföra en kraftig ökning av antalet fängelseår som avtjänas i anstalt. En höjning av kvotdelen för samtliga fängelsestraff får också snabbt en effekt på Kriminalvården eftersom huvuddelen av de fängelsestraff som börjar avtjänas varje år understiger ett års fängelse. Med hänsyn till Kriminalvårdens ansträngda situation är det därför inte möjligt att låta reformen få full effekt direkt. Som redovisas närmare i avsnitt 5.1 är det i stället nödvändigt att reformen genomförs stegvis.

Som bland andra *Kristianstads tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten* påpekar leder det stegvisa införandet av den nya kvotdelen till vissa tröskeleffekter, särskilt i förhållande till fängelsestraff som uppgår till strax under de föreslagna gränserna på sex år och därefter tre år. Antalet fall där skillnaden mellan olika straff är liten men avgörande för vilken kvotdel som ska tillämpas kommer att vara förhållandevis begränsat. Effekterna är övergående och beroende av hur snabbt reformen kan genomföras fullt ut. Målsättningen är som nämnts att de nya reglerna ska omfatta alla fängelsestraff så snart som möjligt. Det framstår också som rimligt att förändringen initialt genomförs i förhållande till den allvarligaste brottsligheten. Sammantaget anser regeringen att dessa övergående tröskeleffekter inte utgör skäl att senarelägga hela införandet av de nya reglerna.

Med anledning av synpunkten från *Solna tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten* att bland annat möjligheterna att handlägga flera mål i samma rättegång får betydelse för de nya reglernas tillämplighet bör det noteras att förslaget inte endast omfattar fängelsestraff som dömts ut vid ett och samma tillfälle. Enligt 26 kap. 8 § första stycket brottsbalken ska vid tillämpning av 6 § första stycket – förutom i vissa angivna undantagsfall – hänsyn tas till den sammanlagda fängelsetiden. Det är alltså den sammanlagda fängelsetiden som är av betydelse och inte huruvida straffet dömts ut vid ett eller flera tillfällen. Som regeringen utvecklar nedan i detta avsnitt under rubriken Övergångsbestämmelser ska bestämmelserna i deras äldre lydelse tillämpas på fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet och som verkställs gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet. Synpunkten att det stegvisa införandet leder till bristande förutsebarhet gör sig mot den bakgrunden inte gällande på det sätt som remissinstanserna anför.

Det stegvisa införandet motiveras av behovet att utöka kapaciteten hos Kriminalvården innan den nya kvotdelen tillämpas på alla fängelsestraff. Målsättningen är emellertid att de nya reglerna om villkorlig frigivning efter att tre fjärdedelar av ett fängelsestraff avtjänats i anstalt ska gälla för alla fängelsestraff när Kriminalvårdens kapacitet medger det. Ett långsammare införande som sker stegvis, av det slag som *Kristianstads tingsrätt* föreslår, skulle minska tröskeleffekten men samtidigt förskjuta ändringens fulla genomslag längre fram i tiden. Enligt regeringen framstår ett sådant långsammare införande av den nya kvotdelen inte som ändamålsenligt med hänsyn till intresset av att så snart som möjligt låta alla fängelsestraff omfattas av de nya reglerna. Det finns mot den bakgrunden inte tillräckliga skäl att låta den nya tiden för villkorlig frigivning gälla endast den del av ett fängelsestraff som överstiger en viss tidsgräns.

Kriminalvården påpekar att myndigheten behöver genomföra förändringar av sitt systemstöd för att kunna göra straffidsberäkningar enligt de föreslagna bestämmelserna om förändrad kvotdel för villkorlig frigivning. Myndigheten bedömer att arbetet inte kommer att hinna genomföras före den 1 januari 2026. Det är naturligtvis angeläget att Kriminalvården har förutsättningar att på ett effektivt och rättssäkert sätt genomföra de åtgärder som krävs med anledning av bland annat den nya kvotdelen. Det bör dock i sammanhanget noteras att den grupp som i ett

första steg omfattas av den höjda kvotdelen för villkorlig frigivning utgörs endast av dem som avtjänar ett straff som uppgår till sex års fängelse eller mer. Fängelsestraffen för denna grupp utgör en inte obetydlig andel av den totala så kallade straffmassan. Antalet domslut, vilket motsvarar det antal strafftidsbeslut som det kan komma att röra sig om, är dock förhållandevis begränsat och uppgick exempelvis till cirka 600 år 2024. Strafftidsberäkningarna för dessa personer kommer att behöva genomföras i takt med att de dömda ska börja avtjäna sina fängelsestraff. I praktiken kommer myndigheten emellertid inte att i någon större utsträckning behöva tillämpa de nya reglerna vid beräkning av strafftidsbeslut förrän en viss tid har förflutit efter ikraftträdandet. Med hänsyn till att antalet dömda till dessa straff är förhållandevis begränsat och eftersom de nya reglerna kommer att påverka Kriminalvården successivt och med den nämnda fördröjningen, framstår svårigheterna med tillämpningen av de nya beräkningarna som relativt begränsade. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det första steget som avser tidsbestämda fängelsestraff på sex år eller mer kan träda i kraft redan den 1 januari 2026.

I nuläget bedöms dock inte tidpunkten när Kriminalvården kommer att ha uppnått nödvändig kapacitet för efterföljande steg i reformen kunna fastställas med tillräcklig säkerhet. Detta har sin bakgrund bland annat i Kriminalvårdens kraftiga expansion och andra lagändringar som påverkar myndigheten. För att säkerställa att de steg som kommer att tas faktiskt också kan hanteras av Kriminalvården bör lagändringarna som avser övriga steg träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. Ikraftträdandet som avser dessa steg bör ske med beaktande av vikten av förutsebarhet för enskilda och av framförhållning för berörda myndigheter.

Rättsmedicinalverket anser att ett ikraftträdande den 1 januari 2026 vore för tidigt för att myndigheten ska hinna genomföra nödvändiga förändringar i verksamheten. Som myndigheten framhåller kommer de första riskutredningarna att aktualiseras först 2027. I det inledande skedet kommer utredningarna därtill endast att avse dömda som avtjänar fängelse i minst två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form, vilket utgör en jämförelsevis liten grupp. Riskutredningarna kommer också att aktualiseras successivt, i takt med att dagen för eventuell villkorlig frigivning för den dömda närmar sig. Detta innebär att de åtgärder som myndigheten kommer att behöva vidta inte behöver vara genomförda förrän tidigast något år efter att reformen träder i kraft och då endast i mindre omfattning. Den nya utredande funktionens fulla kapaciteten kommer av dessa skäl inte att behöva uppnås förrän flera år därefter. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att svårigheterna för *Rättsmedicinalverket* med att hinna vidta nödvändiga åtgärder inte är så stora att de motiverar ett senare ikraftträdande. De aktuella lagändringarna bedöms därför kunna träda i kraft den 1 januari 2026.

Övergångsbestämmelser

Av 2 kap. 10 § regeringsformen framgår att svårare brottspåföljd inte får utdömas för en gärning än den som var föreskriven när gärningen begicks. En bestämmelse av samma innebörd finns i artikel 7 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de

grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (promulgationslagen) ska straffet bestämmas efter den lag som gällde vid gärningen, men om en annan lag gäller vid domstillfället ska den lagen tillämpas om den leder till frihet från straff eller till ett lindrigare straff. I tidigare lagstiftningsärenden har det konstaterats att dessa bestämmelser i princip inte torde gälla i fråga om verkställighet av brottspåföljder (prop. 2005/06:123 s. 69 och 70, prop. 2018/19:77 s. 53 och prop. 2020/21:18 s. 24).

Förslagen som avser 26 kap. 6 § första stycket brottsbalken om höjning av den andel av fängelsestraffet som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras avser verkställighet av straff. De ovan nämnda principerna är därför inte tillämpliga och det framstår, givet de praktiska problem som skulle följa med en sådan ordning, inte som lämpligt att knyta tillämpligheten av lagändringarna till tidpunkten för brotten. Ändringar i regleringen om villkorlig frigivning har i tidigare lagstiftningsärenden tillämpats på straff som dömts ut efter ikraftträdandet (se prop. 1992/93:4 och prop. 1997/98:96). Det framstår enligt regeringen som en rimlig ordning. Det bör därför införas övergångsbestämmelser kopplade till förslagen med innebörden att den höjda andelen som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske endast ska gälla för fängelsestraff som har dömts ut efter ikraftträdandet. Verkställs fängelsestraff som har dömts ut efter ikraftträdandet gemensamt med fängelsestraff som dömts ut, eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet bör dock 26 kap. 6 § första stycket i den äldre lydelsen fortfarande gälla.

Förslaget om att det vid bedömningen av om den villkorliga frigivningen ska skjutas upp ska vara tillräckligt att det finns skäl mot villkorlig frigivning, liksom den tillkommande grunden om att risken för återfall i allvarlig brottslighet ska kunna utgöra skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen (26 kap. 6 a och 7 §§) ska endast gälla för fängelsestraff som har dömts ut efter ikraftträdandet. Verkställs fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet bör dock 26 kap. 6 a och 7 §§ i den äldre lydelsen fortfarande gälla.

Även förslaget om en förlängd prøvotid (26 kap. 10 §) bör gälla endast för fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet. Förslaget om att villkorlig frigivning inte får ske från fängelsestraff som verkställs på grund av förverkande av villkorligt medgiven frihet (26 kap. 6 § tredje stycket) bör gälla endast fängelsestraff som verkställs på grund av beslut om förverkande som fattats efter ikraftträdandet. En sådan typ av övergångsbestämmelse behövs även i förhållande till förslaget om ändring i 26 kap. 8 § första stycket.

Vad gäller förslaget om att villkorlig frigivning även ska ske från korta fängelsestraff (26 kap. 6 § första stycket) föreslår utredningen att en sådan ändring bör gälla även för fängelsestraff som dömts ut före ikraftträdandet. En sådan ordning skulle innebära att personer under en övergångsperiod kan få villkorlig frigivning från så korta fängelsestraff som fjorton eller tjugoen dagar, vilket inte bedöms som lämpligt. Det skulle också skapa stora administrativa svårigheter för Kriminalvården. Regeringen delar därför inte utredningens bedömning. Den nya regeln bör i stället gälla endast för fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet.

Eskilstuna tingsrätt, Solna tingsrätt och Svea hovrätt efterfrågar förtydliganden i fråga om vad som avses med att de nya reglerna om bland annat ändrad kvotdel för villkorlig frigivning inte ska gälla för fängelsestraff som har dömts ut före ikraftträdandet. Solna tingsrätt och Svea hovrätt påpekar också att brottsdatum, i stället för dagen för domen, skulle kunna läggas till grund för vilka regler som ska tillämpas. Verkställighet av ett fängelsestraff förutsätter i regel att domen i fråga om påföljd har fått laga kraft mot den dömda. Tidpunkten för den dom som får laga kraft blir alltså med de föreslagna övergångsbestämmelserna avgörande för vilka regler som ska tillämpas. En alternativ ordning där tidpunkten för brottet vore avgörande skulle enligt regeringen riskera att medföra betydande svårigheter i tillämpningen eftersom olika brottstidpunkter för de intagna skulle styra vilka verkställighetsregler som skulle gälla. En sådan ordning framstår därför som mindre lämplig. Även med beaktande av de effekter som påpekas av remissinstanserna framstår därför den föreslagna ordningen sammantaget som lämpligast med hänsyn till intresset av förutsebarhet och tydlighet.

För höjningen av allmänna fängelseminimum i 26 kap. 1 § är inte någon annan övergångsbestämmelse än den i 5 § promulgationslagen nödvändig. Eftersom det är fråga om en straffskärpning kommer den lag som gällde vid tidpunkten för gärningen att tillämpas.

Vad avser förslaget i 26 kap. 12 § brottsbalken som innebär en presumtion för övervakning i samband med villkorlig frigivning bör den gälla direkt från ikraftträdandet för alla dem som då avtjänar fängelsestraff. Detsamma gäller förslaget om att senarelägga tidpunkten för ansökan om omvandling av fängelse från livstid till viss tid (3 § omvandlingslagen). Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte i dessa delar eftersom det handlar om frågor som rör verkställighet av påföljd. Vad gäller det föreslagna förtydligandet att det finns en presumtion för förverkande av hela den villkorligt medgivna friheten vid återfall i brott under prövotiden och ändringarna i 37 kap. 7 och 11 §§ brottsbalken finns inget behov av övergångsreglering eftersom ändringarna syftar till att tydliggöra vad som redan gäller.

Den föreslagna ändringen i 19 § strafftidslagen bör endast gälla för beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet som har meddelats efter ikraftträdandet.

10 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning

Förslagen kommer att leda till kostnadsökningar för staten. De ökade kostnaderna kommer främst att belasta Kriminalvården och Rättsmedicinalverket. Kostnaden för Kriminalvårdens genomförande av de lagändringar som föreslås träda i kraft den 1 januari 2026 beräknas uppgå till cirka 2,6 miljarder kronor per år. Kostnaden för Kriminalvårdens genomförande när samtliga lagändringar är genomförda beräknas till nästan 4,5 miljarder kronor per år. För Rättsmedicinal-

verket uppgår kostnaderna för genomförande av förslagen till drygt 13 miljoner kronor det första året och cirka 23 miljoner kronor per år när förslagen har fått fullt genomslag. För rättsliga biträden uppgår kostnaden för förslagen till cirka 700 000 kronor per år.

Förslagen förväntas sammantaget kunna bidra till positiva konsekvenser för det återfallsförebyggande arbetet, vilket i sin tur kan medföra färre återfall i brott. Vissa av förslagen kan förväntas bidra till att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och därigenom inverka positivt på jämställdheten.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer delvis överens med regeringens. I utredningen beräknas att Kriminalvården kommer att behöva tillföras knappt 2,5 miljarder kronor per år för genomförande av samtliga förslag. Utredningen bedömer vidare att förslagen kan förväntas få konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och i viss mån bidra till jämställd hälsa och till att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. I bedömningen ingår inte förslagen om uppskjuten villkorlig frigivning.

Remissinstanserna

Kriminalvården delar utredningens bedömning att beräkningarna av förslagens ekonomiska effekter är behäftade med stora osäkerhetsmoment. Förslagen bedöms dock få mycket stor inverkan på Kriminalvårdens verksamhet. Myndigheten bedömer att den vårdavgiftskostnad om 4 300 kronor som utredningen tillämpat för att beräkna kostnaderna för de förslag som utredningen står bakom är för låg. Kriminalvården ser vidare att den platspåverkande effekten av flera av förslagen med stor sannolikhet kommer att medföra ett ökat behov av klienttransporter, vilket inte har tagits upp i utredningen. Detsamma gäller kostnaderna för myndighetens digitala infrastruktur. Kriminalvården anför vidare att det inte går att utläsa om utredningen har beaktat de kumulativa effekterna av de föreslagna ändringarna av 34 kap. 5 § brottsbalken, den förlängda prövotiden och förslaget om att en dömd inte ska frigges villkorligt från förverkad frigivning. Därtill kan det tillkomma kostnader för frivårdsverksamheten genom att de dömda, på grund av den förlängda prövotiden, också med stor sannolikhet kommer att stå under övervakning under en längre tid. *Arbetsgivarverket* betonar vikten av att berörda myndigheter får finansiering som motsvarar behoven av nya anstaltsplatser och andra förknippade kostnader. Arbetsgivarverket framhåller att risken för att hot och våld förvärras om trängseln på anstalterna ökar, vilket kan påverka Kriminalvårdens kompetensförsörjning.

Domstolsverket anför att betänkandet innehåller förhållandevis många förslag på lagändringar som påverkar domstolarnas verksamhetsstöd Digitalt Brottmålsavgörande (DiBa) och samarbetet mellan myndigheter om Rättsväsendets digitalisering och att det därmed är önskvärt att Domstolsverket ges tillräcklig tid för utvecklingsinsatser i samband med införandet.

Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Sundsvall framhåller att det saknas en analys av

konsekvenserna av utredningens förslag för de allmänna förvaltningsdomstolarna. *Linköpings kommun* delar utredningens bedömning att en del av förslagen kan komma att belasta socialtjänsten. Kommunen anser dock att om de förslag som utredningen inte ställer sig bakom aktualiseras, finns skäl att göra en ny utredning av hur dessa förslag påverkar kommunen och i synnerhet socialtjänsten. *Sveriges Domareförbund* anför att det bör synas i resurstilldelningen om domstolarna hela tiden tillförs nya uppgifter, även om betydelsen av varje tillkommande arbetsuppgift är marginell.

Södertälje kommun anför att längre inkapacitering kan leda till positiva effekter på kort tid. Kommunen ser dock stora utmaningar med återintegrering på lång sikt. Den längre inkapaciteringen kan leda till att fler personer återfaller i brottslighet, vilket riskerar att påverka kommunen negativt. Kommunen ser risker med att minska användningen av villkorlig frigivning eftersom uppgiften med återintegrering hamnar på någon annan, som kanske inte har den struktur som krävs.

Tierps kommun ser ett behov av en djupare ekonomisk beräkning av konsekvenserna för kommunerna.

Övervakningsnämnden i Malmö anför att det är angeläget att övervakningsnämnderna dimensioneras för att kunna hantera den ökade arbetsmängden som följer med förslagen. De tillkommande arbetsuppgifterna innebär även ett behov av en översyn av den schablonmässiga arvoderingen av de domare som tjänstgör i nämnderna eftersom den nuvarande ordningen inte ger en skälig ersättning för det omfattande arbete som utförs.

Övervakningsnämnden i Göteborg anser att det saknas en tydlig redogörelse för och analys av vilka konsekvenser utredningens förslag får för nämnderna och att detta därför bör övervägas i det fortsatta beredningsarbetet.

Barnombudsmannen och *Jämställdhetsmyndigheten* efterfrågar en bredare och djupare analys av förslagets konsekvenser för barn. *Skyddsvärnet* noterar att förslagen leder till att många barn kommer ha sina föräldrar i fängelse längre, vilket inte kan anses vara i enlighet med barnets bästa, bland annat eftersom det leder till svårigheter att upprätthålla eller återknyta kontakten mellan barn och förälder. *Malmö kommun* anser att det tydligt bör lyftas fram att verkställigheten av frihetsberövande straff för barn och unga som innebär inlåsning alltid ska vara förenade med en individuell, ändamålsenlig plan för behandling och anpassning till samhällsliv. Kommunen instämmer i utredningens bedömning att förslagen om en presumtion för övervakning samt förlängd övervakning i viss mån kan bidra till att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att förslagen på så sätt kan inverka positivt på jämställdheten.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss stämmer i huvudsak överens med regeringens. I utkastet bedöms dock kostnaderna för Sveriges domstolar rymmas inom ramen för befintliga ekonomiska anslag.

Remissinstanserna

Ett flertal av remissinstanserna, bland annat *Arbetsgivarverket*, *Domstolsverket*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Jönköping* och *Kriminalvården* uppger att konsekvenserna av förslagen behöver analyseras ytterligare. Enligt *Kriminalvården* saknas redogörelser för vilka konsekvenser förslagen skulle få ur ett kapacitets- eller omhändertagandeperspektiv. Myndigheten efterfrågar även närmare redogörelser för vilka antaganden som har legat till grund för de ekonomiska beräkningarna av förslagen om utökade möjligheter att skjuta upp villkorlig frigivning. *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Barnombudsmannen* och *Civil Rights Defenders* pekar på att konsekvensanalysen för barn bör utvecklas. *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Domstolsverket* uppger att det av utkastet inte framgår på vilka grunder konsekvens- och kostnadsanalysen för förvaltningsdomstolarna har gjorts. Enligt *Domstolsverket* är det av den anledningen svårt att göra en egen bedömning av resursbehovet. Myndigheten noterar dock att de belopp som anges för Sveriges domstolar framstår som rimliga. Enligt *Förvaltningsrätten i Malmö* framstår uppskattningen av de tillkommande kostnaderna för Sveriges domstolar som alltför låg, bland annat eftersom de aktuella målen vanligen handläggs med förtur hos domstolarna och därmed får anses vara mer resurskrävande än genomsnittliga mål. *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Jönköping* anser att förslaget om att den som dömts till fängelse ska avtjäna en större andel av straffet före villkorlig frigivning sannolikt kommer att innebära en ökning av antalet mål för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Arbetsgivarverket betonar vikten av att berörda myndigheter ges tillräckliga resurser och förutsättningar för att hantera arbetsgivarpolitiska konsekvenser av föreslagen. Liknande synpunkter framförs av *Kriminalvården* som anser att flera av förslagen medför ett ökat personalbehov. Myndigheten tillägger att personalbrist, som redan i dag är en utmaning för *Kriminalvården*, bland annat kan medföra stora arbetsmiljörisker samt att flera av förslagen kan antas öka riskerna för hot och våld mot personal.

Enligt *Kriminalvården* kommer förslaget om att den som dömts till fängelse ska avtjäna en större andel av straffet före villkorlig frigivning medföra en ökad årlig kostnad för transporter om cirka 44 miljoner kronor. Även förslaget om uppskjuten villkorlig frigivning vid risk för återfall i allvarlig brottslighet bedöms innebära ett ökat behov av klienttransporter, vilket är ett moment med ökad risk för rymningar och fritagningar. Myndigheten uppger vidare att beräkningen om tillkommande övervakningsår kan vara något låg. När det gäller den framtida vårddygnskostnaden är *Kriminalvårdens* bedömning utifrån nya målsättningar, främst vad avser att sänka bemanningstätheten, att den framtida dygnskostnaden kommer vara 4 000 kronor i snitt per intagen, i stället för 5 200 kronor.

Rättsmedicinalverket bedömer att uppstartskostnaderna kommer att vara något högre än vad som framgår av utkastet och uppgå till cirka 13,5 miljoner kronor. Detsamma gäller den beräknade kostnaden per utredning, som uppges vara 110 000 kronor, om 220 utredningar genomförs under ett år.

Barnombudsmannen delar inte bedömningen i utkastet att förslagen kan väntas minska antalet återfall och i förlängningen innebära att färre barn kommer att frihetsberövas.

Enligt *Övervakningsnämnden i Malmö* kommer förslagen om obligatorisk övervakning och förlängd provotid att leda till en fortsatt kraftig ökning av antalet klienter hos frivården, vilket i sin tur kan förväntas leda till att fler kommer att missköta sig och bli föremål för hantering av frivården och övervakningsnämnderna. *Övervakningsnämnden i Göteborg* framför liknande synpunkter och tillägger att även förslagen om att alla som döms till fängelse ska omfattas av reglerna om villkorlig frigivning och höjningen av allmänt fängelseminimum kommer att leda till en stor ökning av ärenden hos övervakningsnämnderna.

Skälen för regeringens bedömning

Kostnader för Kriminalvården

Förslaget om att höja den andel av det utdömda fängelsestraffet som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras kommer att innebära att fler personer avtjänar längre tid i anstalt. Detsamma gäller för förslagen om att allmänna fängelseminimum ska höjas från fjorton dagar till en månad, att det inte ska ske någon ny villkorlig frigivning från den del av ett fängelsestraff som förklaras förverkad på grund av misskötsamhet eller återfall i brott, att huvudregeln vid återfall i brott under provotiden om att hela reststraffet ska förverkas ska förtydligas och för förslagen som gäller reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning. Den tillkommande fängelse-tiden kommer framför allt att medföra ökade kostnader för Kriminalvården.

Förslaget om att alla fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning kommer att innebära att antalet fängelseår som ska avtjänas i anstalt minskar. Förslagen om att det ska införas en presumtion för övervakning i samband med villkorlig frigivning och att provotiden ska förlängas från ett år till två år kommer inte i sig att påverka avtjänandetiden i anstalt.

Utredningen beräknar Kriminalvårdens ökade kostnader för förslagen till knappt 2,5 miljarder kronor per år. I detta ingår inte uppskattade kostnader för förslagen om uppskjuten villkorlig frigivning. Beräkningen bygger på en uppskattad straffmassa (total utdömd strafftid i tingsrätt) om 14 000 fängelseår, en vårddygnskostnad om 5 200 kronor för förslaget om höjning av den kvotdel som ska avtjänas i anstalt innan villkorlig frigivning och en vårddygnskostnad om 4 300 kronor för övriga förslag. Utredningen gör bedömningen att förslagen om att det ska införas en presumtion för övervakning i samband med villkorlig frigivning och att provotiden ska förlängas från ett år till två år inte kommer att medföra några ökade kostnader för Kriminalvården.

Med utgångspunkt i tillgänglig lagföringsstatistik samt en beräknad framtida vårddygnskostnad för en plats i anstalt uppskattas de tillkommande kostnaderna för Kriminalvården för de förslag som utredningen har övervägt vara högre än vad utredningen har kommit fram till. Vårddygnskostnaden utgår från Kriminalvårdens nya bedömning som innebär en framtida vårddygnskostnad på i snitt 4 000 kronor per intagen.

Regeringen delar inte utredningens bedömning att förslagen om att det ska införas en presumtion för övervakning i samband med villkorlig frigivning och att provotiden ska förlängas från ett år till två år inte kommer att medföra några ökade kostnader för Kriminalvården. Med utgångspunkt i dagens straffmassa kan förslagen, tillsammans med förslaget om att alla som döms till fängelse ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning, förväntas leda till att drygt 17 000 övervakningsår tillkommer, vilket motsvarar en tillkommande årlig kostnad för Kriminalvården om nästan 1,4 miljarder kronor.

Som *Kriminalvården* konstaterar är beräkningarna förenade med osäkerheter, särskilt i förhållande till hur straffmassan kan komma att utvecklas de kommande åren. Flera faktorer, såsom hur brottsligheten utvecklas och satsningar på rättsväsendet i form av exempelvis fler polisanställda och nya verktyg för brottsbekämpningen är inte möjliga att helt beakta i beräkningarna. Sammantaget bedöms kostnaderna för de förslag som utredningen har övervägt vara högre än vad utredningen uppskattar och uppgå till cirka 4,2 miljarder kronor per år.

Till detta tillkommer förslagen om ökade förutsättningar att skjuta upp villkorlig frigivning. Dessa innebär att Kriminalvården kommer att fatta beslut om uppskjuten villkorlig frigivning i fler fall. Ett rimligt antagande är att den stora merparten som i dag blir föremål för prövning av uppskjuten villkorlig frigivning med anledning av misskötsamhet skulle få sin villkorliga frigivning uppskjuten om reglerna ändras i enlighet med förslagen. En sänkt tröskel för reglernas tillämplighet kan även förväntas innebära att fler ärenden kommer att bli aktuella för anmälan om misskötsamhet. Ett rimligt antagande är att förslagen leder till cirka 50 procent fler anmälningar per år och att samma andel som med dagens regelverk kommer att leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Regeringen gör vidare bedömningen att ungefär en tredjedel av dem som friges villkorligt från strafftider om fyra år eller mer för verkställigheter som innefattar brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid kommer att få sin villkorliga frigivning uppskjuten på grund av en risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag. Motsvarande överväganden görs för dem som avtjänar fängelse i minst två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Förslagen bedöms sammantaget leda till ungefär 180 tillkommande fängelseår i anstalt och en tillkommande kostnad för Kriminalvården om cirka 270 miljoner kronor per år.

De aktuella förslagen kommer delvis innefatta beslut av en annan karaktär än i dag, där myndigheten enligt förslagen ska inhämta underlag om risk för återfall i brottslighet från Rättsmedicinalverket. Det får därför antas att hanteringen av de nya ärendena om uppskjuten villkorlig frigivning kommer att kräva ökade resurser för Kriminalvården. Merkostnaderna är hänförliga till ökade kostnader för personal och driftsättning och kan uppskattas till drygt 2,5 miljoner kronor per år. Det första året torde kostnaden vara något högre med anledning av att många av de tillkommande kostnaderna bedöms vara engångskostnader, såsom framtagande av handböcker och arbetsbeskrivningar och utbildningsinsatser. Det första året beräknas kostnaden därmed vara 5 miljoner kronor.

Sammantaget beräknas kostnaden för de lagändringar som föreslås träda i kraft den 1 januari 2026 uppgå till cirka 2,6 miljarder kronor per år.

Som Kriminalvården anger kan förslagen förväntas leda till ökade kostnader för myndighetens digitala infrastruktur och klienttransporter. Merkostnaderna bedöms dock rymmas inom befintliga ekonomiska anslag.

Kostnader för Sveriges domstolar

Kriminalvårdens beslut om uppskjuten villkorlig frigivning kan i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol (38 kap. 14 § brottsbalken). Beslutet överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den Kriminalvårdsanstalt är belägen där den enskilde var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades (38 kap. 18 §). Detsamma föreslås gälla för förslagen om ökade förutsättningar för att skjuta upp villkorlig frigivning. De förvaltningsrätter som i dag har att hantera överklaganden av beslut om uppskjuten villkorlig frigivning kommer därmed även framöver att göra det. Förslagen förväntas medföra ett ökat antal ärenden vid dessa förvaltningsdomstolar och kommer därigenom innebära merkostnader för Sveriges domstolar. Ett rimligt antagande är att beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av misskötsamhet kommer att överklagas med samma överklagandefrekvens som i dag, medan beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av risk för återfall kommer överklagas i något större utsträckning. Enligt regeringen saknas det skäl att utgå från att de nu aktuella ärendena kommer att vara mer resurskrävande än befintliga ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning, vilket är en fråga som *Förvaltningsrätten i Malmö* lyfter. Med den uppskattade ökningen av antalet mål i domstol kan merkostnaderna för Sveriges domstolar därmed förväntas öka. Merkostnaderna bedöms dock rymmas inom befintliga ekonomiska anslag. Som *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Jönköping* påpekar kan längre anstaltsvistelser leda till att fler verkställighetsärenden initieras och överklagas till förvaltningsdomstolarna, vilket har beaktats i övervägandena.

I mål och ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning ska ett offentligt biträde förordnas för den intagne om det inte måste antas att behov av biträde saknas (12 kap. 5 § fängelselagen). Eftersom antalet ärenden vid domstol bedöms öka uppstår ökade kostnader även för rättsliga biträden. Det kan antas att offentligt biträde förordnas i princip i samtliga mål som överklagas. Med den uppskattade ökningen av antalet mål i domstol kan merkostnaderna för rättsliga biträden därmed förväntas uppgå till cirka 700 000 kronor årligen.

Som Domstolsverket konstaterar påverkar förslagen endast i mindre utsträckning domstolarnas verksamhetsstöd Digitalt Brottmålsavgörande (DiBa) och samarbetet mellan myndigheter om Rättsväsendets digitalisering. Utrymmet för utvecklingsinsatser i samband med införandet rymms därmed inom befintliga ekonomiska anslag.

Kostnader för Rättsmedicinalverket

Enligt förslaget om uppskjuten villkorlig frigivning med anledning av risk för återfall i brottslighet ska utredningar med utlåtande om risken för att den dömda återfaller i brottslighet inhämtas från Rättsmedicinalverket.

Mot bakgrund av att samma intagen kan komma att bli föremål för flera riskutredningar under sin anstaltsvistelse är ett rimligt antagande att ungefär dubbelt så många riskutredningar som antalet personer som får sin villkorliga frigivning uppskjuten kommer att genomföras varje år, totalt ungefär 230 utredningar. Kostnaden för genomförandet av en riskutredning uppskattas av Rättsmedicinalverket till drygt 100 000 kronor. De löpande merkostnaderna för Rättsmedicinalverket kan enligt regeringen beräknas uppgå till ungefär 23 miljoner kronor per år. Kostnader som är hänförliga till driftsättning av verksamheten såsom utarbetande av handböcker och arbetsbeskrivningar samt utbildningsinsatser under det första året beräknas uppgå till cirka 13 miljoner kronor.

Övriga konsekvenser

Övervakning, i kombination med stöd och behandling, utgör en central del av den dömdes anpassning i samhället och till ett liv utan kriminalitet. Det är svårt att närmare uppskatta i vilken utsträckning förslagen påverkar brottsligheten men sammantaget bedömer regeringen att förslagen kan medföra positiva konsekvenser för det återfallsförebyggande arbetet, vilket i sin tur kan medföra färre återfall. Detta kan leda till minskade kostnader för samhället och myndigheterna. Förslagen skulle även i vissa delar kunna ha en motsatt effekt på det återfallsförebyggande arbetet med anledning av bland annat de negativa konsekvenser för individen som frihetsberövande kan ha genom exempelvis ökade humankapitalförluster och större utmaningar att återintegreras i samhället, vilket bland annat *Södertälje kommun* lyfter i sitt remissvar.

Linköpings kommun uppger att en del av förslagen kan komma att belasta kommunerna och socialtjänsten. Regeringen instämmer delvis i bedömningen. Samtidigt kommer förslagen om att även korta fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning och att det ska införas en presumtion för övervakning medföra att en stor andel av de som döms till fängelse kommer att få stöd huvudsakligen genom frivårdens försorg, vilket kan förväntas minska belastningen på kommunerna och socialtjänsten. Därigenom bedöms inte några ekonomiska konsekvenser uppstå för kommunerna och socialtjänsten. Av samma skäl bedöms förslagen inte leda till mer omfattande problem med återanpassning vid längre avtjänandetider eller till att de som friges villkorligt inte får den hjälp och det stöd som de behöver, vilket *Södertälje kommun* lyfter. Vidare saknas skäl att på nytt utreda hur de förslag som utredningen inte ställer sig bakom påverkar kommunerna eller att genomföra en djupare ekonomisk beräkning för desamma, som *Tierps kommun* respektive *Linköpings kommun* ser ett behov av. Som *Övervakningsnämnden i Malmö* och *Övervakningsnämnden i Göteborg* påpekar kan förslagen emellertid förväntas leda till en ökad belastning på såväl frivården som övervakningsnämnderna. Det är en självklarhet för regeringen att berörda myndigheter tillförs tillräckliga resurser för att hantera förslagen. Förslagen kan dock inte antas leda till en så stor målökning att den schablonmässiga arvoderingen av de domare som tjänstgör i nämnderna av det skälet bör ses över.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Mäns våld

mot kvinnor är ett omfattande problem som utgör ett hinder för att uppnå ökad jämställdhet i samhället. Förslagen om en presumtion för övervakning samt förlängd provotid kan, som *Malmö kommun* konstaterar, i någon mån förväntas bidra till att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och på så sätt inverka positivt på jämställdheten. Detsamma gäller förslaget om utökade möjligheter att skjuta upp villkorlig frigivning med hänsyn till den intagnes misskötsamhet. Förslaget om utökade möjligheter att skjuta upp villkorlig frigivning med anledning av den dömdes beteende i anstalt kan förväntas bidra till ökade incitament till skötsamhet och därmed ett minskat antal återfall, vilket i sin tur kan leda till positiva effekter på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Skyddsvärnet uppger att förslagen leder till att barn och unga i fler fall kommer att ha sina föräldrar i fängelse längre, vilket kan vara oförenligt med barnets bästa enligt artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och försvårar barnets rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna (jämför även artikel 9). Regeringen delar bedömningen att förslagen kommer att leda till att vissa barn har sina föräldrar i anstalt under längre tid. Å andra sidan torde det förhållandet att flera av förslagen bedöms kunna leda till minskad återfallsfrekvens och ökad jämställdhet leda till positiva effekter för barn. I den mån förslagen leder till längre frihetsberövanden för barn bör, förutom artikel 3, även artikel 37 i barnkonventionen beaktas. Av artikeln framgår bland annat att gripande, anhållande, häktning, fängslande eller annat frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. *Barnombudsmannen* uppger att det är oförenligt med barnets bästa att förlänga tiden som ska avtjänas innan ett barn frigges villkorligt och ifrågasätter att förslagen kan väntas minska antalet återfall. Regeringens bedömning är emellertid, som tidigare har angetts, att flera av förslagen kan förväntas minska antalet återfall i brott, vilket kan bedömas leda till positiva effekter både för barn och unga vuxna som döms för brott och barn som har föräldrar som begår brott. Det gäller exempelvis förslaget om införandet av en presumtion för övervakning och en förlängd provotid, genom vilka även barn och unga bedöms få hjälp och stöd i större utsträckning än i dag även efter anstaltsvistelsen. Förutom att det är viktigt att hindra barn från att skada andra är det angeläget med åtgärder som motverkar att barn hamnar i kriminalitet. Problemet behöver därmed även angripas från olika håll med åtgärder som vidtas i de sammanhang där det kan finnas riskfaktorer, såsom i skolan och i familje- och bostads-situationen.

Som anges ovan kommer huvuddelen av förslagen innebära att fler personer avtjänar längre tid i anstalt. Det innebär att Kriminalvårdens platsbehov kan förväntas öka med anledning av förslagen. Några remissinstanser, däribland *Kriminalvården*, påpekar vikten av att förslagen genomförs med beaktande av Kriminalvårdens ansträngda läge, utifrån ett kapacitet- och omhändertagandeperspektiv. Kriminalvården pekar särskilt på att flera av förslagen kommer att medföra ett ökat personalbehov. Regeringen delar den bilden och har därför i hög grad anpassat förslagen utifrån Kriminalvårdens förutsättningar.

Förslagen syftar bland annat till att tillskapa incitament för de intagna att följa de regler som gäller för anstaltsvistelsen, vilket motverkar riskerna

för hot och våld och på sikt kan förväntas gynna Kriminalvårdens kompetensförsörjning. För att tillskapa förutsättningar för Kriminalvården och övervakningsnämnderna att kunna hantera den ökade arbetsmängd som följer med förslagen föreslås reformen genomföras stegvis på det sätt som föreslås i avsnitt 9, det vill säga utifrån Kriminalvårdens förutsättningar sett till kapacitet och myndighetens uppdrag.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

25 kap.

8 § *Bestämmelser om uppbörd och indrivning av böter finns i bötesverkställighetslagen (1979:189).*

Böter som inte betalas får, om inte annat är föreskrivet, förvandlas till fängelse i lägst *en* och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen.

Paragrafen innehåller en hänvisning till bötesverkställighetslagen (1979:189) och en upplysning om möjligheten att förvandla böter som inte betalas till fängelsestraff. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Första stycket ändras språkligt.

Andra stycket ändras som en följd av att allmänna fängelseminimum höjs från fjorton dagar till en månad (26 kap. 1 §).

26 kap.

1 § Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet.

Fängelse på viss tid får inte understiga *en månad* och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

I fråga om fängelse som förvandlingsstraff för böter finns särskilda föreskrifter.

Paragrafen innehåller allmänna bestämmelser om längden på fängelsestraff. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Andra stycket ändras på så sätt att allmänna fängelseminimum höjs från fjorton dagar till en månad. Ändringen medför att de fall som för närvarande leder till fjorton eller tjugoen dagars fängelse i stället kommer att leda till minst en månads fängelse. I övrigt får det ankomma på domstolarna att i rättstillämpningen närmare avgöra på vilket sätt ett höjt allmänt fängelseminimum påverkar straffmätningen.

2 § Fängelse får användas som gemensamt straff för flera brott, om fängelse kan följa på något av brotten.

Fängelse på viss tid får sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men får inte överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med

varandra eller arton år. Det får inte heller överskrida det svåraste straffet med mer än

1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år,

3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i åtta år eller längre.

Vid tillämpningen av andra stycket ska bötesstraff anses motsvara fängelse i en månad.

Det svåraste av de lägsta straffen får inte underskridas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om fängelse som gemensamt straff för flera brott samt maximi- och minimitider för sådant straff. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Tredje stycket ändras som en följd av att allmänna fängelseminimum höjs från fjorton dagar till en månad (26 kap. 1 §).

6 § När *tre fjärdedelar* av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer har avtjänats ska den dömda friges villkorligt. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än sex år ska friges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömda kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från

1. fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 §,

2. ett förvandringsstraff för böter, eller

3. fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om villkorlig frigivning. Det anges vid vilken tidpunkt villkorlig frigivning tidigast kan ske från ett tidsbestämt fängelsestraff, vad som i vissa fall gäller om en utländsk dom verkställs i Sverige samt att villkorlig frigivning inte får ske i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 5.1, 5.2 och 7.2.

Första stycket ändras på så sätt att den del av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras förlängs från två tredjedelar till tre fjärdedelar av strafftiden. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än sex år ska däremot alltså friges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats. Det följer av 8 § att det, när flera fängelsestraff verkställs samtidigt, är den sammanlagda fängelsetiden som avses. De nya bestämmelserna innebär ingen ändring i det avseendet. Vidare avskaffas kravet på att minst trettio dagar måste avtjänas för att den dömda ska friges villkorligt. Det innebär att alla tidsbestämda fängelsestraff, med undantag för de som listas i tredje stycket, omfattas av systemet med villkorlig frigivning.

Tredje stycket utökas med ett ytterligare undantag från systemet med villkorlig frigivning. Om en övervakningsnämnd eller domstol förklarar villkorligt medgiven frihet förverkad på grund av misskötsamhet eller återfall i brott ska den dömda inte friges villkorligt på nytt från det fängelsestraff som verkställs på grund av förverkandebeslutet. Den tid som förverkandebeslutet avser ska således avtjänas fullt ut. I dessa fall ska

någon sammanläggning av strafftiderna inte heller ske, vilket följer av 18 § strafftidslagen (2018:1251) och förslaget till nytt andra stycke i 19 § samma lag.

6 a § Om det finns *skäl* mot villkorlig frigivning, ska den skjutas upp enligt vad som framgår av 7 §. Vid bedömningen av om det finns *skäl* mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt

1. inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller

2. annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Om den dömde avtjänar fängelse i minst

1. fyra år för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid, eller

2. två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form

ska den villkorliga frigivningen skjutas upp om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att han eller hon begår nya brott av allvarligt slag.

I paragrafen regleras förutsättningarna för att skjuta upp villkorlig frigivning på grund av den dömdes förhållningssätt och beteende under verkställigheten av ett fängelsestraff. Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.2.

Första stycket ändras på så sätt att det inte längre ska krävas särskilda skäl mot villkorlig frigivning för att denna ska skjutas upp. Det ska i stället vara tillräckligt att det finns skäl mot den villkorliga frigivningen. Det görs ingen ändring av vilka slags överträdelser det ska vara fråga om. Ändringen från särskilda skäl till skäl innebär att uppskjuten villkorlig frigivning kan komma i fråga i fler fall.

Skäl mot villkorlig frigivning enligt *punkten 1* kan liksom enligt tidigare ordning komma i fråga om den dömde inte alls deltar i en åtgärd som anvisats honom eller henne, eller om den dömde missköter sig genom att inte delta i åtgärden på det sätt som är avsett. Underlåtenhet att följa anvisade åtgärder bör normalt utgöra skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen, om det inte är fråga om ringa överträdelser. Skäl mot villkorlig frigivning kan därmed exempelvis föreligga om den dömde vägrar att delta i behandling som bedöms kunna minska risken för återfall i brottslighet, även om behandlingen inte kan anses vara av stor vikt för ett sådant syfte.

Enligt *punkten 2* ska det vid bedömningen av om det finns skäl mot villkorlig frigivning beaktas om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Det kan exempelvis finnas skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen enligt *punkten* om den intagne beter sig hotfullt eller våldsamt gentemot sin omgivning. Detsamma gäller överträdelser som består av att den intagne manipulerar drogprover eller innehar otillåten kommunikationsutrustning eller egentillverkade vapen. Enstaka fall av allvarlig misskötsamhet, liksom upprepad misskötsamhet av mindre omfattning bör som regel föranleda uppskjuten villkorlig frigivning.

Liksom i dag bör det vid bedömningen av om det finns skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen göras en helhetsbedömning av allt som

har inträffat under verkställigheten. Även omständigheter som talar till den dömdes fördel ska beaktas. Allvarlig misshandelsamhet bör dock vid helhetsbedömningen få större genomslag än vad som är fallet i dag, även om vissa förbättringsåtgärder har kunnat noteras. Om den dömde genomgår en positiv utveckling och under en lång tid inte misshandelsar sig bör det vara möjligt att låta bli att skjuta upp den villkorliga frigivningen om misshandelsamheten exempelvis skett tidigt i verkställigheten och om det varit fråga om misshandelsamhet av mindre allvarligt slag. Det bör dock krävas att den dömde efter misshandelsamheten påtagligt förbättrat sitt beteende och följt de regler som gäller för verkställigheten. Liksom enligt hittillsvarande ordning kan, i syfte att undvika dubbelbestraffning, en händelse läggas till grund för uppskjuten villkorlig frigivning endast om det står klart att lagföring inte kommer att ske med anledning av händelsen.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, ska den villkorliga frigivningen skjutas upp för en dömd person som avtjänar fängelse i minst fyra år för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid, om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att den dömde begår nya brott av allvarligt slag. Om det finns en sådan risk ska den villkorliga frigivningen skjutas upp även för den som avtjänar fängelse i minst två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form.

Med uttrycket avtjänar fängelse i minst fyra år i *punkten 1* avses den sammanlagda strafftiden som en intagen avtjänar. Även den som har dömts till kortare straff än fängelse i fyra år i separata domar omfattas om han eller hon till följd av flera straff som ska verkställas samtidigt ska avtjäna en sammanlagd fängelseperiod om minst fyra år. Vid flerfaldig brottslighet är det tillräckligt att avtjänandet till någon del avser brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid för att reglerna ska bli tillämpliga.

Enligt bestämmelsen ska fängelsestraffet avse brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid, det vill säga sådana gärningar som utgör brott mot en annan person, såsom mord, grov misshandelsamhet, människorov, olaga frihetsberövande, våldtäkt eller andra sexualbrott. Även exempelvis rån, mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse kan omfattas om det vid gärningen förelegat fara för människors liv. Det rör sig alltså i huvudsak om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, men även andra brott där våld, allvarliga hot om våld eller frihetsberövande ingår som moment i gärningen kan omfattas.

Enligt *punkten 2* är reglerna tillämpliga på motsvarande sätt för intagna som avtjänar fängelse i minst två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form. Brott som har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form har samma betydelse som i 29 kap. 2 § 6 och 36 kap. 6 § *andra stycket 6*. Med brottslighet som utövats i organiserad form avses alltså brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart det aktuella brottet. Att brottet ska ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form innebär vidare att brottet ska ha haft ett naturligt samband med denna brottslighet. Det krävs dock inte att brottet begåtts av den eller dem som organiserat

brottsligheten. Exempel på brottslighet som utövats i organiserad form kan vara vapen- eller narkotikahantering som en gruppering ägnat sig åt. Det bör som regel krävas att det uttryckligen framgår av domen att brottet har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Det bör dock inte krävas att domstolen har hänvisat till 29 kap. 2 § 6 i domen.

För att risk för återfall i brottslighet ska kunna läggas till grund för ett beslut om att skjuta upp villkorlig frigivning krävs att risken är konkret och beaktansvärd. Riskbedömningen och betydelsen av återfallsrisken ska avgöras från fall till fall. För att risken ska anses vara konkret och beaktansvärd är det dock inte tillräckligt att det allmänt sett inte kan uteslutas att den dömda skulle kunna återfalla i allvarlig brottslighet, utan riskbedömningen ska grundas på omständigheter som direkt kan hänföras till den dömda. Den praxis som har växt fram avseende motsvarande bedömning vid omvandling av livstidsstraff bör kunna tjäna som vägledning även vid tillämpningen av denna paragraf (jfr prop. 2005/06:35 och NJA 2008 s. 579 I). Allvaret i det begångna brottet, liksom vilka typer av handlingar som begåtts, kan vara av betydelse vid värderingen av återfallsrisken. Andra moment som bör ingå i prövningen är den dömdes beteende, sociala situation och personliga utveckling. Risken bör vidare avse återfall i någorlunda närtid.

För att kunna beaktas ska risken vidare knytas till återfall i brottslighet av allvarligt slag. Med brottslighet av allvarligt slag avses i första hand brott som riktar sig mot eller medför fara för någon annans liv, hälsa eller personliga säkerhet (jfr prop. 1990/91:58 s. 533). Att brottsligheten ska vara allvarlig innefattar ett krav på att det ska vara brottslighet som har ett relativt högt straffvärde.

Misshandel är beroende på omständigheterna exempel på ett brott som kan vara av allvarligt slag. Även grova egendomsbrott, såsom grov stöld eller grov skadegörelse, till exempel genom anläggande av brand, kan räknas som brottslighet av allvarligt slag. Brott som inte kan sägas direkt drabba någon enskild, exempelvis narkotikabrottslighet eller spioneri, kan också utgöra brottslighet av allvarligt slag. Kravet på att det ska vara fråga om brottslighet av allvarligt slag innebär att det ska ske en samlad bedömning där inte bara enskilda gärningar utan även den totala omfattningen av brotten och sambandet mellan dessa får vägas in. Det finns inget krav på att det begångna brottet och den nya brottsligheten måste vara av samma slag.

En bedömning av risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag sker bland annat vid överlämnade till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning och vid omvandling av fängelse på livstid. Vägledning i fråga om vad som ska anses utgöra brottslighet av allvarligt slag bör därför kunna hämtas från den praxis som finns i fråga om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning (se NJA 2007 s. 266 och NJA 2013 s. 1090) och omvandling av fängelse på livstid (se NJA 2008 s. 579 I–III och NJA 2011 s. 872).

7 § Om den villkorliga frigivningen skjuts upp, ska det i beslutet anges *en ny tidpunkt för villkorlig frigivning*.

När den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag ska den villkorliga frigivningen skjutas upp med

ett hundraåttio dagar åt gången eller den kortare tid som är nödvändig för att en strafftid om sextio dagar ska återstå.

I andra fall får den villkorliga frigivningen skjutas upp med högst ett hundraåttio dagar åt gången. När den nya tidpunkten för den villkorliga frigivningen bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet vid uppskjuten villkorlig frigivning. Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.2.

Första stycket ändras på så sätt att det i beslutet om uppskjuten villkorlig frigivning ska anges en ny tidpunkt för villkorlig frigivning i stället för antalet dagar som skjuts upp. Villkorlig frigivning ska ske vid den tidpunkten om det inte då finns skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen på nytt.

I andra stycket införs en ny bestämmelse som reglerar förfarandet när den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av en risk för återfall i brott av allvarligt slag. Bestämmelsen anger hur tidpunkten för frigivning ska bestämmas i de fallen. Som huvudregel ska den villkorliga frigivningen då skjutas upp med 180 dagar åt gången. Vid den nya tidpunkten ska villkorlig frigivning ske om det inte finns skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen på nytt. Den villkorliga frigivningen kan som längst skjutas upp till dess att det återstår en strafftid om 60 dagar. När det återstår en strafftid om 60 dagar ska villkorlig frigivning ske om det inte finns anledning att skjuta upp den villkorliga frigivningen med hänsyn till den dömdes misskötsamhet.

Bestämmelserna i tredje stycket, som är nytt, förs över från det tidigare andra stycket. Stycket ändras språkligt. Någon ändring i sak är inte avsedd.

8 § Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av 6 § första stycket hänsyn tas till den sammanlagda fängelsetiden. Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs

1. med tillämpning av 6 § andra stycket,
2. med anledning av en dom enligt 28 kap. 3 §,
3. på grund av ett beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §, eller
4. som förvandlingsstraff för böter.

Såsom avtjänad tid räknas även tid under vilken straffet ska anses verkställt enligt bestämmelserna i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.

I paragrafen regleras hur flera fängelsestraff som verkställs samtidigt ska hanteras vid beräkningen av datum för villkorlig frigivning. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Paragrafen ändras på så sätt att sammanläggning av fängelsetid inte heller ska ske i förhållande till villkorligt medgiven frihet som förklarats förverkad. Paragrafen ändras även redaktionellt.

Som en följd av att villkorlig frigivning inte ska ske från fängelse som verkställs på grund av villkorligt medgiven frihet som förklarats förverkad förtydligas det i första stycket punkten 3 att denna tid inte ska ingå i den gemensamma strafftidsberäkning som ska ske när flera fängelsestraff avtjänas samtidigt (se också förslaget till ändring i 19 § strafftidslagen). En sådan fängelsetid ska i stället alltid avtjänas fullt ut.

Sedan tidigare gäller att fängelsestraff som överförs till Sverige för verkställighet undantas från den gemensamma straffrättsberäkningen om det är fråga om en sådan situation som avses i 6 § andra stycket (*punkt 1*). Detsamma gäller fängelse som döms ut i förening med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § (*punkt 2*) eller fängelse som verkställs som förvandlingsstraff för böter (*punkt 4*). Endast redaktionella ändringar görs i dessa delar och någon ändring i sak är inte avsedd.

10 § Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den straff-tid som återstår vid frigivningen, dock minst två år.

Ett fängelsestraff är helt verkställt vid prøvotidens utgång om villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

Paragrafen innehåller regler om prøvotid efter villkorlig frigivning och om när straffet ska anses helt verkställt. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Första stycket ändras på så sätt att prøvotiden förlängs från minst ett år till minst två år. Precis som enligt hittillsvarande ordning gäller att prøvotiden annars ska motsvara den strafftid som återstår vid frigivningen.

Ändringarna i *andra stycket* är endast språkliga och någon ändring i sak är inte avsedd.

12 § *Den villkorliga frigivningen ska vara förenad med övervakning från dagen för frigivningen.*

Kriminalvården får besluta att den som friges villkorligt inte ska ställas under övervakning, om det saknas anledning att befara att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller om det finns särskilda skäl.

Övervakningen upphör vid prøvotidens utgång eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om övervakning i samband med villkorlig frigivning. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Första stycket ändras på så sätt att den villkorliga frigivningen ska förenas med övervakning från dagen för frigivningen. Kriminalvården behöver således inte fatta något beslut om övervakning. Att övervakningen bedrivs under ledning av Kriminalvården och att det för varje frigiven som står under övervakning ska upprättas en individuellt utformad plan framgår av 13 och 14 §§.

Av *andra stycket* framgår att Kriminalvården får besluta om avsteg från huvudregeln med övervakning om det saknas anledning att befara att den dömda kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller om det finns särskilda skäl. Kriminalvården ska i sådana fall besluta att inte ställa den frigivne under övervakning eller, om beslut fattas efter dagen för villkorlig frigivning, att övervakningen ska upphöra. Genom att det finns en möjlighet att underlåta övervakning är målet att Kriminalvårdens resurser ska kunna koncentreras till de fall där de fyller ett behov. Myndigheten ska med andra ord även framöver prioritera dem som har behov av riskreducerande insatser.

Kriminalvården gör bedömningar av den dömdes benägenhet att återfalla i brott i samband med att verkställigheten inleds och därefter kontinuerligt under verkställigheten. Dessa bedömningar kan ligga till grund för ett beslut att inte övervaka den frigivne.

Övervakningsbehovet ska bedömas utifrån samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Vid prövningen bör beaktas om den dömde är i behov av stöd, kontroll eller hjälp, men också samhällsskyddsaspekter som tillhörighet till ett kriminellt nätverk eller liknande. Talar någon omständighet med viss styrka för övervakning saknas möjlighet att besluta om att underlåta övervakning.

Tidigare brottslighet spelar normalt en avgörande roll för riskbedömningen. Den som dömts för första gången bör därför, om han eller hon lever under ordnade sociala förhållanden, många gånger kunna undantas från övervakning. På samma sätt kan också någon som återfallit i brott ha deltagit i till exempel behandling under verkställigheten i anstalt samt i övrigt ordnat sin sociala situation på ett sådant sätt att det vid anstaltstidens slut saknas anledning att befara att han eller hon kommer att återfalla i brott. Det kan också handla om att straffet är så pass långt att den dömdes höga ålder i betydande grad talar för att återfallsrisken är låg vid frigivningen. Stor hänsyn måste också tas till brottets karaktär samt till målsäganden. Särskilt vid upprepade brott i nära relation bör det sällan finnas förutsättningar att underlåta övervakning.

Vid sidan av låg återfallsrisk får Kriminalvården besluta om att den villkorliga frigivningen inte ska förenas med övervakning om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan vara att den dömde redan står under övervakning med anledning av en annan påföljd som avtjänas samtidigt. Det kan vara en tidigare dom på skyddstillsyn, som alltid har en prövotid om tre år, eller ytterligare en prövotid med anledning av en tidigare villkorlig frigivning. I dessa fall kan det vara lämpligare att inte ha flera övervakningar i gång parallellt. Om övervakningen enligt den andra påföljden avslutas får Kriminalvården besluta om övervakning med stöd av 18 §. Särskilda skäl kan även föreligga om den dömde efter att prövotiden börjat löpa fått villkorligt medgiven frihet förverkad i en sådan omfattning att det inte finns något reststraff kvar att förverka.

I *tredje stycket* anges tiden för övervakningen. Det förtydligas att övervakningen upphör vid prövotidens utgång eller den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar. Insatserna under övervakningen bör normalt ofta vara som mest intensiva inledningsvis eftersom risken för återfall och annan misskötsamhet ofta är som högst då. Skulle den frigivne under en viss tids övervakning sköta sig på ett sådant sätt att det saknas anledning att befara återfall i brott kan Kriminalvården i det läget besluta om att övervakningen ska upphöra. Så länge prövotiden löper får Kriminalvården besluta om övervakning samt om att avslutad övervakning ska återupptas.

21 § Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett nytt brott *under prövotiden* finns i 34 kap.

Paragrafen innehåller en upplysning om att det finns bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet vid återfall i brott i 34 kap. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Bestämmelsen ändras språkligt för att stå i bättre överensstämmelse med vad som gäller enligt 34 kap. Enligt 34 kap. 5 § får förverkande av villkorligt medgiven frihet endast beslutas om det nya brottet har begåtts under prövotiden. Detta framgår nu av bestämmelsen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

23 § Om villkorligt medgiven frihet har förklarats förverkad ska det som har förverkats anses som ett eget fängelsestraff och verkställas och strafftidsberäknas enligt strafftidslagen (2018:1251).

Paragrafen innehåller en regel om att om villkorligt medgiven frihet har förklarats förverkad ska vad som har förverkats ses som ett eget fängelsestraff och att detsamma ska gälla vid strafftidsberäkningen. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Paragrafen ändras med anledning av att någon ny villkorlig frigivning inte ska ske efter förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet eller återfall i brott. Ändringen innebär att paragrafen innehåller en upplysning om att ett beslut om förverkande ska betraktas som ett eget fängelsestraff när det kommer till strafftidsberäkning och verkställighet enligt strafftidslagen. På så sätt tydliggörs att reglerna i strafftidslagen till exempel avgör när ett beslut om förverkad villkorligt medgiven frihet är verkställbart.

28 kap.

3 § Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst *en* och högst tre månader.

Om rätten förenar skyddstillsyn med fängelse, får den inte samtidigt döma till böter enligt 2 § eller meddela föreskrift om samhällstjänst.

Om förhållandena kräver det, får rätten *bestämma* att domen på fängelse *ska* verkställas trots att den inte har *fått* laga kraft.

I paragrafen anges att skyddstillsyn i vissa fall får förenas med fängelse (så kallat 28:3-fängelse). Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Första stycket ändras som en följd av att allmänna fängelseminimum höjs från fjorton dagar till en månad (26 kap. 1 §).

I tredje stycket görs språkliga ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

34 kap.

5 § Om 1 § första stycket *tillämpas* i fråga om brott som har begåtts under *prövotiden* för någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska *hela* den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det.

Som särskilda skäl för att inte förverka eller för att förverka endast en del av villkorligt medgiven frihet får rätten beakta

1. om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet,

2. om lång tid har förflutit mellan brotten *eller mellan tidpunkten för den villkorliga frigivningen och den nya brottsligheten*, eller

3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Om rätten inte beslutar om förverkande enligt första stycket, får den besluta om åtgärd som avses i 26 kap. 19 § första stycket eller förlänga prövotiden med högst *ett år* utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §. Rätten får dock inte besluta om elektronisk övervakning enligt 26 kap. 17 §.

En åtgärd enligt tredje stycket får beslutas endast före prövotidens utgång. Förverkande får beslutas endast om frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från prövotidens utgång.

Paragrafen anger vad som gäller i fråga om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som har dömts till fängelse har begått ett nytt brott under prövotiden. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att det föreligger en presumtion för att hela den strafftid som återstår vid den villkorliga frigivningen ska förklaras förverkad om den dömda återfaller i brott under prövotiden. Första stycket ändras också på så sätt att det inte längre är möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet om rätten med stöd av 3 § beslutar att en tidigare utdömd påföljd ska avse också tillkommande brottslighet, så kallad konsumtionsdom.

Presumtionen för förverkande av hela den villkorligt medgivna friheten kan brytas om det föreligger särskilda skäl. Vad rätten ska beakta vid den bedömningen regleras i *andra stycket*. Andra stycket *andra punkten* ändras för att förtydliga att såväl tiden mellan brotten som den tid som gått efter frigivningen från ett fängelsestraff kan vara relevant för prövningen. Detta har gällt enligt hittillsvarande ordning men inte framgått av lagtexten. Särskilt när den frigivne har begått det nya brottet kort tid efter frigivningen bör tidpunkten för det nya brottet sättas i relation till tidpunkten för villkorligt frigivning snarare än till tidpunkten för den tidigare brottsligheten.

Tredje stycket ändras endast på så sätt att 365 dagar ersätts av ett år för att öka läsbarheten och för att använda samma typ av tidsangivelse i paragrafen. Att ett år alltid är 365 dagar när det gäller strafftidsberäkning följer av 18 § strafftidslagen.

37 kap.

7 § Kriminalvårdens beslut i frågor som avses i 26 kap. 13 § andra stycket, 15 § andra stycket, 16 och 17 §§ och 19 § första stycket samt 28 kap. 7 § får överklagas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor ligger där den övervakade är inskriven. *Detsamma gäller Kriminalvårdens beslut att ändra ett beslut enligt 26 kap. 12 § om att den frigivne inte ska stå under övervakning.*

I paragrafen anges vilka av Kriminalvårdens beslut avseende villkorligt frigivna och skyddstillsynsdömda som får överklagas till övervakningsnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Paragrafen ändras på så sätt att hänvisningen till 26 kap. 12 § första stycket brottsbalken tas bort. Detta är en följd av att övervakning ska ske utan särskilt beslut av Kriminalvården. Enligt 26 kap. 18 § får Kriminalvården ändra beslut enligt bland annat 12 §, det vill säga ändra ett beslut att övervakningen ska upphöra. Dessa beslut får även fortsättningsvis överklagas. Enligt den nya *andra meningen* får Kriminalvårdens beslut att ändra beslut om övervakning enligt 26 kap. 12 § överklagas till övervakningsnämnden enligt vad som anges i första meningen.

11 § Beslut av en övervakningsnämnd i frågor som avses i 26 kap. 12, 16, 17, 19 och 22 §§ samt 28 kap. 7 och 11 §§ får överklagas till tingsrätten i den ort där övervakningsnämnden ligger. Om beslutet rör frågor som avses i 26 kap. 12, 16, 17 eller 19 § eller 28 kap. 7 §, får det överklagas av Kriminalvården. Överklagandet ska ges in till övervakningsnämnden. Klagotiden räknas från den dag då den klagande fick del av beslutet. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Övervakningsnämnden ska dock inte vara part i domstolen.

Beslut enligt denna balk av en övervakningsnämnd i andra frågor än som avses i första stycket får inte överklagas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av en övervakningsnämnds beslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Första stycket ändras på så sätt att hänvisningen till första stycket i 26 kap. 12 § brottsbalken tas bort. Detta är en följd av att övervakning ska ske utan särskilt beslut av Kriminalvården. Enligt 26 kap. 18 § får Kriminalvården ändra beslut enligt bland annat 12 §, det vill säga ändra ett beslut att övervakningen ska upphöra. Sådana beslut får även fortsättningsvis överklagas till tingsrätten enligt vad som anges i första meningen.

11.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

26 kap.

6 § När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till *tre* år eller mer har avtjänats ska den dömda frigis villkorligt. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än *tre* år ska frigis villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömda kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från

1. fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 §,
2. ett förvandlingsstraff för böter, eller
3. fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om villkorlig frigivning. Det anges vid vilken tidpunkt villkorlig frigivning tidigast kan ske från ett tidsbestämt fängelsestraff, vad som i vissa fall gäller om en utländsk dom verkställs i Sverige samt att villkorlig frigivning inte får ske i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Första stycket ändras på så sätt att tillämpningsområdet för regeln om villkorlig frigivning efter tre fjärdedelar av den utdömda strafftiden utvidgas till att omfatta tidsbestämda fängelsestraff som uppgår till tre år eller mer i stället för som tidigare sex år eller mer. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än tre år ska däremot alltså frigis villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

11.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

26 kap.

6 § När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff har avtjänats ska den dömda frigis villkorligt.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömda kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från

1. fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 §,
2. ett förvandlingsstraff för böter, eller
3. fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om villkorlig frigivning. Det anges vid vilken tidpunkt villkorlig frigivning tidigast kan ske från ett tidsbestämt fängelsestraff, vad som i vissa fall gäller om en utländsk dom verkställs i Sverige samt att villkorlig frigivning inte får ske i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Första stycket ändras på så sätt att tillämpningsområdet för regeln om villkorlig frigivning efter tre fjärdedelar av den utdömda strafftiden utvidgas till att omfatta samtliga tidsbestämda fängelsestraff i stället för som tidigare fängelsestraff som uppgår till tre år eller mer.

11.4 Förslaget till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)

15 § Om böter inte har kunnat drivas in och det beror på trots från den bötfällde, ska böterna på talan av åklagare förvandlas till fängelse. Bötesförvandling ska också ske om det av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt.

Om den bötfällde, när förvandlingsstraffet ska beslutas, är skyldig att betala även andra böter än sådana som avses i första stycket, ska också dessa böter förvandlas.

Förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst *en* och högst tre månader.

I paragrafen föreskrivs bland annat att böter som inte betalas in på grund av trots från den bötfällde ska omvandlas till fängelsestraff. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Tredje stycket ändras som en följd av att allmänna fängelseminimum höjs från fjorton dagar till en månad (26 kap. 1 § brottsbalken).

11.5 Förslaget till lag om ändring i lag (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid

3 § En ansökan får göras när den dömden har avtjänat minst *tolv* år av livstidsstraffet. Om ansökan avslås, får en ny ansökan göras tidigast ett år efter det att beslutet *fick* laga kraft.

Paragrafen anger den tidigaste tidpunkten som en ansökan om omvandling av fängelse på livstid till fängelse på viss tid får göras och när en ny sådan ansökan får göras om den första ansökan avslås. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Första meningen ändras på så sätt att den tidigaste tidpunkten för ansökan senareläggs. En ansökan får göras när den dömden har avtjänat minst tolv år av livstidsstraffet. Ändringen görs som en följd av att den tid som den dömden måste avtjäna av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer innan villkorlig frigivning kan aktualiseras förlängs

från två tredjedelar till tre fjärdedelar av strafftiden (26 kap. 6 § brottsbalken). I *andra meningen* görs en språklig ändring. Någon ändring i sak är inte avsedd.

11.6 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

10 kap.

4 § En intagen som ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 12 kap. 6 § eller enligt 10 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, får vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändig för att utredningen ska kunna genomföras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en intagen får vistas utanför anstalt för att genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Paragrafen ändras på så sätt att en intagen även får vistas utanför anstalt för att genomgå en utredning om risk för återfall i allvarlig brottslighet enligt 12 kap. 6 §.

12 kap.

6 § *Kriminalvården får besluta om att hämta in en utredning med utlåtande om risken för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag (riskutredning).*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur en riskutredning enligt första stycket ska genomföras.

Paragrafen, som är ny, reglerar förutsättningarna för Kriminalvården att besluta om att inhämta en utredning om risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Av *första stycket* framgår att Kriminalvården får inhämta en utredning med utlåtande om risken för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag (riskutredning). Det åligger Rättsmedicinalverket, som ansvarig myndighet enligt 8 §, att ta ställning till vilka riskinstrument eller andra tester som ska ligga till grund för utlåtandet och på vilket sätt utredningen ska göras. Det är dock väsentligt att det framgår hur stor risken för återfall är, vilken typ av brottslighet som risken avser, vilka riskfaktorena är och hur dessa kan motverkas.

Utlåtandet utgör en viktig del av Kriminalvårdens underlag vid beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för återfall i allvarlig brottslighet. En central fråga i sammanhanget är i vilka situationer Kriminalvården ska hämta in utredning om risk för återfall i allvarlig brottslighet.

Kriminalvården gör löpande bedömningar av risk under verkställigheten i anstalt. De bedömningar av risk för återfall i brott som bland annat ligger till grund för olika typer av beslut avseende placering, permission och andra liknande frigivningsförberedande åtgärder kan beaktas även vid ställningstagande till om en riskutredning om uppskjuten villkorlig frigiv-

ning ska inhämtas. Frågan om uppskjuten villkorlig frigivning är endast aktuell för dömda som bedöms ha en konkret och beaktansvärd risk för återfall i nya brott av allvarligt slag. Det kan alltså finnas skäl för Kriminalvården att inhämta en utredning om risk för nya brott om myndigheten, inför villkorlig frigivning i fråga om en dömd som avtjänar fängelse i fyra år eller mer för brott mot liv, hälsa, frihet eller frid eller för den som avtjänar fängelse i minst två år för brott som har utgjort led i brottslighet som har utövats i organiserad form, preliminärt bedömer att risk för återfall i allvarlig brottslighet är hög.

Det kan exempelvis vara fråga om en intagen som meddelats särskilda villkor enligt 1 kap. 7 § fängelselagen på grund av risken för nya brott. De bedömningar som har gjorts i fråga om frigivningsförberedande åtgärder bör också vara av särskild betydelse. Ytterligare ett skäl att överväga ett beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen kan till exempel vara att den intagne på grund av risken för återfall över huvud taget inte varit föremål för några frigivningsförberedande åtgärder i form av successiv utslussning genom placering i lägsta säkerhetsklass, permissioner eller särskilda utslussningsåtgärder, eller om sådana åtgärder på grund av återfallsrisken varit förenade med särskilda kontrollinsatser. Även Kriminalvårdens utredningar och den dömdes eventuella misskötsamhet under verkställigheten bör beaktas vid bedömningen. Ett ställningstagande till behovet av utredning om risk för återfall i brott på grund av att Kriminalvården överväger att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning bör ske i god tid före planerad dag för villkorlig frigivning. För att efterfölja kraven på förutsebarhet är det viktigt att Kriminalvården tydligt informerar den intagne om planerade åtgärder.

När det gäller uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet är målsättningen att Kriminalvården ska utreda och fatta beslut i ärendet senast en månad före planerad dag för villkorlig frigivning. Ett ärende bör därför i normalfallet komma till huvudkontoret cirka åtta veckor före den planerade dagen för frigivningen. Någon uttrycklig bestämmelse i lag som anger när frågan om uppskjuten villkorlig frigivning ska prövas finns inte. Enligt 12 kap. 3 § ska frågan om uppskjuten villkorlig frigivning prövas skyndsamt. Nämda bestämmelse är tillämplig också när det är fråga om att skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av risk för återfall i brott. Kriminalvården bör därmed i god tid före tidpunkten då villkorlig frigivning tidigast kan ske ta ställning till frågan om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för ny brottslighet. Ett ställningstagande till behovet av en riskutredning bör därför göras senast i anslutning till överväganden om särskilda utslussningsåtgärder.

I *andra stycket* finns en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vilken myndighet som ska genomföra en sådan utredning och hur den ska genomföras.

7 § Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för nya brott av allvarligt slag får bara meddelas om en riskutredning enligt 6 § har hämtats in. En sådan utredning behöver dock inte hämtas in om det är uppenbart obehövligt.

I paragrafen, som är ny, uppställs krav på inhämtande av riskutredning innan beslut om uppskjutande av villkorlig frigivning meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Enligt paragrafen får villkorlig frigivning inte skjutas upp på grund av risk för att den dömda begår nya brott utan att en sådan riskutredning som avses i 6 § har hämtats in. En utredning behöver dock inte hämtas in om det framstår som uppenbart obehövligt, men bör regelmässigt hämtas in första gången Kriminalvården överväger att skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av risk för nya brott av allvarligt slag. För ett flertal intagna kommer risken för återfall i brottslighet sannolikt inte förändras under den tillkommande strafftiden. Det kan till exempel vara uppenbart obehövligt att hämta in utredning om det vid en utredning sex månader tidigare har konstaterats att risken för ny brottslighet av allvarligt slag är mycket hög samt att det inte har kunnat vidtas några åtgärder i syfte att minska risken. I en sådan situation bör beslutet om att skjuta upp den villkorliga frigivningen kunna grundas på den ursprungliga utredningen i kombination med dokumentation av hur den fortsatta verkställigheten i anstalt har förlöpt, utan att en ny utredning hämtas in. Det är inte möjligt att närmare ange ett intervall för hur ofta Kriminalvården bör hämta in utredning från Rättsmedicinalverket. Utredning bör hämtas in vid behov. Om den villkorliga frigivningen har skjutits upp vid ett par tillfällen bör kompletterande utredning dock i normalfallet hämtas in.

8 § *En riskutredning enligt 6 § ska utföras av Rättsmedicinalverket. Utredningen ska utföras skyndsamt och ges in till Kriminalvården inom sex veckor från det att beslutet om riskutredning kom in till Rättsmedicinalverket.*

Paragrafen, som är ny, innehåller tidsfrister för genomförande av riskutredningar som beslutats enligt 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2. Av paragrafen framgår att Rättsmedicinalverket ansvarar för utredningar enligt 6 §. En utredning med utlåtande om risken för att den dömda på nytt begår nya brott av allvarligt slag ska utföras skyndsamt och ges in till Kriminalvården inom sex veckor från det att beslutet om riskutredning kom in till Rättsmedicinalverket.

9 § *Ett urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov får tas på en person som genomgår en riskutredning enligt 6 § om det behövs för att kunna bedöma personens psykiska eller kroppsliga tillstånd.*

En urinprovtagning får inte utföras eller bevitnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska.

I paragrafen, som är ny, behandlas provtagning i samband med en riskutredning som beslutats enligt 6 §. Paragrafen är utformad efter förebild i 5 b § lagen om rättspsykiatrisk undersökning och 7 a § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

I första stycket regleras förutsättningarna för att av utredningsskäl ta prov på en person som genomgår en riskutredning. De prov som får tas är urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- och hårprov. Syftet med provet ska vara att inom ramen för riskutredningen bedöma vilken betydelse personens psykiska eller kroppsliga tillstånd har för återfallsrisken.

Provtagning får vidare endast ske om det behövs för att bedöma personens psykiska eller kroppsliga tillstånd i syfte att få underlag för riskfaktorn missbruk inom ramen för riskutredningen. Bedömningen av om det finns ett sådant behov ska göras i varje enskilt fall med beaktande av vad som i övrigt är känt om personen som undersöks, till exempel i fråga om just missbruk, men också utifrån levnadsomständigheter, hälsotillstånd och psykiatrisk historik.

Enligt *andra stycket* får en urinprovtagning inte utföras eller bevitnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska.

10 § *Sådana uppgifter om den dömd som behövs för genomförandet av en riskutredning enligt 6 § ska lämnas ut till Rättsmedicinalverket från en verksamhet där det gäller*

1. sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§, 26 kap. 1 § eller 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller

2. tystnadsplikt enligt 29 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659) eller 17 kap. 11 § socialtjänstlagen (2025:400).

Paragrafen, som är ny, innehåller en uppgiftsskyldighet som syftar till att säkerställa att Rättsmedicinalverket ska kunna få tillgång till de uppgifter som behövs för att kunna göra fullständiga riskbedömningar. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Inledningsvis anges att uppgifterna ska behövas för genomförandet av en riskutredning. Detta innebär att uppgifter endast ska hämtas in när de behövs för just det ändamålet. Den utlämnande verksamheten måste i allmänhet utgå från att de begärda uppgifterna behövs för en riskbedömning (jfr prop. 1990/91:58 s. 283 och prop. 2022/23:82 s. 67). Huruvida en viss uppgift ska lämnas ut är en fråga som den utlämnande myndigheten typiskt sett bäst kan bedöma. Vid behov kan kontakter tas med Rättsmedicinalverket för att ta ställning till om den aktuella uppgiften behövs i myndighetens riskutredande verksamhet. Det ankommer på Rättsmedicinalverket, som ansvarar för riskutredningen, att precisera vilka uppgifter som behövs för undersökningen.

I *punkten 1* regleras utlämnade av sekretesskyddade uppgifter från hälso- och sjukvård och socialtjänst samt vissa uppgifter från Kriminalvården som omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen. Om en uppgift omfattas av sekretess enligt en annan bestämmelse kan det utgöra ett hinder mot utlämnande.

I *punkten 2* regleras utlämnande av motsvarande uppgifter om hälso- och sjukvård och socialtjänst från verksamheter där det gäller tystnadsplikt. Bestämmelsen innebär att uppgifter om den dömd som behövs för en undersökning om risk ska lämnas ut även från enskilt bedriven hälso- och sjukvård och socialtjänst, inklusive verksamhet som avser insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

11.7 Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)

19 § Om flera fängelsestraff på viss tid verkställs samtidigt, ska den sammanlagda fängelsetiden i dagar läggas till grund för beräkningen av strafftiden.

Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs

- 1. med tillämpning av 26 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,*
- 2. med anledning av en dom enligt 28 kap. 3 § brottsbalken,*
- 3. på grund av ett beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 § brottsbalken, eller*
- 4. som förvandlingsstraff för böter enligt 15 § bötesverkställighetslagen (1979:189).*

I paragrafen anges hur strafftiden ska beräknas när två eller flera fängelsestraff ska verkställas samtidigt. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Andra stycket är nytt. Paragrafen ändras med anledning av att någon ny villkorlig frigivning inte ska ske från fängelsestraff som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet eller återfall i brott. I stycket tydliggörs att vissa fängelsestraff eller med fängelsestraff likställda frihetsberövanden inte ska ingå i den gemensamma strafftidsberäkningen. Det gäller vissa utländska domar som verkställs i Sverige, skyddstillsyn som förenats med ett fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter och frihetsberövanden med anledning av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet vid misskötsamhet eller vid återfall i brott, såväl i dom som i beslut. Dessa ska inte ingå i den gemensamma strafftidsberäkning som ska ske när flera fängelsestraff avtjänas samtidigt.

21 § En dömd ska meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer

1. dagen för strafftidens början,
2. fängelsestraffets längd i dagar,
3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande,
4. dagen för strafftidens slut,
5. tidigaste dag för villkorlig frigivning,
6. återstående strafftid i dagar, och
7. dagen för prøvotidens utgång.

Om ett beslut enligt första stycket avser ett fängelsestraff på livstid, ska beslutet fastställa

1. dagen för strafftidens början, och
2. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande om straffet tidsbestäms.

Beslutet ska meddelas utan dröjsmål.

Paragrafen innehåller bestämmelser om strafftidsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Paragrafen ändras på så sätt att nuvarande punkt 1–3 i andra stycket flyttas upp till första stycket och numreras om till 5–7. Ändringen är en följd av att minimitiden som måste avtjänas för att den dömd ska bli föremål för villkorlig frigivning (30 dagar) slopas. Det medför att samtliga som döms till tidsbestämda fängelsestraff ska få strafftidsbeslut med samma uppgifter, det vill säga det som framgår av första stycket

punkt 1–7. Ändringen innebär också att det tidigare tredje stycket flyttas och nu utgör det andra stycket.

Sammanfattning av betänkandet Ett ändamåls- enligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48) i relevanta delar

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som särskilt vid allvarlig och upprepad brottslighet ökar samhällsskyddet, minskar risken för återfall i brott, leder till ökad trygghet för brottsoffer samt medför skärpta reaktioner vid återfall i brott. I det sammanhanget har utredningen bland annat haft i uppdrag att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag samt fullständiga författningsförslag om

1. en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning endast beviljas om det finns särskilda skäl, och i så fall som tidigast efter att tre fjärdedelar av strafftiden har avtjänats, samt de ändringar som behövs för att säkerställa att stöd och kontroll, till exempel i form av övervakning, kan komma till stånd även i de fall villkorlig frigivning inte sker,
2. ändringar angående prøvotid efter villkorlig frigivning som behövs för att säkerställa att den dömda kan bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid,
3. ändringar som innebär skärpta reaktioner vid återfall i brott,

Därtill har utredningen haft i uppdrag att överväga, och om lämpligt, föreslå ändringar av regelsystemet i en del andra frågor, bland annat angående om villkorlig frigivning på nytt ska ske från reststraffet när förverkande av villkorligt medgiven frihet har beslutats och om allmänna fängelseminimum ska höjas.

Nedan följer ett utdrag ur sammanfattningen av nu relevanta förslag.

Ett ändamålsenligt samhällsskydd

Utredningens lagförslag i korthet

- Systemet med villkorlig frigivning ska skärpas i ett flertal hänseenden, men presumptionen för villkorlig frigivning ska behållas, liksom kvotdelen om två tredjedelar som måste avtjänas i anstalt innan villkorlig frigivning. De skärpande inslagen är att
 - allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad,
 - alla som döms till tidsbestämda fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning,
 - prøvotiden ska förlängas till minst två år,
 - det ska finnas en presumption för övervakning,
 - presumptionen för att hela reststraffet ska förverkas vid återfall i brott ska förtydligas, och
 - det ska inte längre ske någon ny villkorlig frigivning från ett reststraff som förklarats förverkat med anledning av misskötsamhet eller återfall i brott.

- Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Alternativa lagförslag utifrån direktiven som utredningen inte förordar

- En reglering som säkerställer att villkorlig frigivning endast beviljas vid särskilda skäl samt i så fall efter att tre fjärdedelar av strafftiden har avtjänats. Därtill presenteras ytterligare en modell, som enligt utredningens uppfattning är mer ändamålsenlig än en reglering som bygger på särskilda skäl, vilken innebär att domstol i vissa fall kan besluta om villkorlig frigivning enligt en högre kvotdel (tre fjärdedelar).
- Hur övervakning kan ordnas också för de som inte blir villkorligt frigivna.
- De alternativa lagförslagen föreslås vad gäller villkorlig frigivning träda i kraft den 1 januari 2030.

Samhällsskydd och brottsofferperspektiv

Enligt utredningens direktiv är en utgångspunkt att de förslag som lämnas ska öka samhällsskyddet samt leda till ökad trygghet för brottsoffer. Vi har därför ansett att det varit angeläget att ge dessa begrepp ett mer konkret innehåll och på så sätt klargöra de egentliga grunderna och målen för åtgärder som föreslås i samhällsskyddets och brottsoffrens intresse.

Samhällsskydd handlar om att staten i vissa fall har ett ansvar för att skydda sina medborgare från en persons (fortsatta) brottslighet. Samhällsskydd handlar således om ett skydd för samhället i kollektiv bemärkelse. I vissa fall är brottsligheten av sådant slag att behovet av samhällsskydd är särskilt påtagligt.

Vi konstaterar inledningsvis i betänkandet att samhällsskydd, i betydelsen samhällets behov av skydd mot (ytterligare) brottslighet, redan i dag är en integrerad del av det straffrättsliga systemet och att det är självklart att påföljdssystemet ska vara uppbyggt så att det bidrar till ett effektivt och rättssäkert samhällsskydd.

Brottsofferperspektivet är främst kopplat till en rad individuella rättigheter som erkännande, stöd och information i processen enligt till exempel EU:s brottsofferdirektiv, men också de rättigheter som finns i Europakonventionen som handlar om rätten att i vissa fall skyddas från brott. Brottsofferundersökningar och annan forskning ger inget stöd för att det är just samhällsskyddsaspekter, i den mer inskränkta betydelsen längre straff och fler i fängelse, som är det som brottsoffer främst efterfrågar. En human behandling av dömda och stöd under verkställigheten kan ligga väl i linje med brottsoffrens intresse av att på lång sikt åstadkomma ett samhällsskydd som kommer dem till godo. Även återfallsförebyggande åtgärder kan vara ett sätt att öka potentiella brottsoffers förtroende för rättsväsendet, men sådana åtgärder måste kombineras med andra åtgärder som ger brottsoffret tillgång till och rättvisa i rättsprocessen.

Det som har varit vägledande i vårt arbete och våra överväganden har varit frågan hur det straffrättsliga systemet ska vara utformat för att minska brottsligheten över tid, det vill säga hur samhällsskyddet på bästa sätt ökas i realiteten samt på ett robust och bestående sätt. Ett återfallsförebyggande arbete i syfte att anpassa den dömde till samhället och samhällsskydd bör

inte ses som varandras motsatser utan som delar som överlappar varandra. En sådan inriktning står inte heller i konflikt med brottsofferperspektivet, utan leder tvärtom till att det stärks.

Villkorlig frigivning och frågor relaterade till fängelsestraff

Presumtionen för villkorlig frigivning och kravet på avtjänad kvotdel

Enligt gällande regelverk ska den dömda villkorligt frigges efter att två tredjedelar av straffet, dock minst 30 dagar, har avtjänats. Tidpunkten ska dock skjutas upp om det finns särskilda skäl. Vår bedömning är att det nuvarande systemet med villkorlig frigivning ska skärpas i ett antal avseenden.

Den villkorliga frigivningen har funnits i svensk rätt sedan början av 1900-talet och fungerar i huvudsak väl. Återfallsstatistiken visar till exempel att andelen som återfaller i brott efter avslutad fängelseverkställighet har gått ner över tid. Genom den villkorliga frigivningen ställs den dömda under övervakning och villkor samt får därigenom stöd och kontrolleras under den dokumenterat svåra tiden som en övergång från ett liv i anstalt till ett liv i frihet innebär. Förutsättningarna för att han eller hon ska anpassas i samhället ökar genom att övergången är successiv och eftersom det vilar ett latent hot om återintagning i anstalt vid misskötsamhet talar mycket för att den villkorliga frigivningen fungerar brottsavhållande.

Vår bedömning är att därför att den villkorliga frigivningen bidrar till ett ökat samhällsskydd. Utifrån statistik, undersökningar och kriminologisk forskning har vi inte kunnat finna något stöd för att en minskad rätt till villkorlig frigivning skulle minska brottsligheten ens i ett kortare perspektiv, med undantag för den längre tid under vilken individen hålls inlåst.

Det är snarare mycket som talar för att det kommer att bli tvärtom, det vill säga att brottsligheten riskerar att öka om villkorlig frigivning blir ett undantag i stället för en huvudregel. Ändringen framstår som särskilt allvarlig för lagöverträdare under 18 år om reformen att sluten ungdomsvård ska utmönstras och ersättas av fängelsestraff genomförs. Vi avråder därför från en sådan förändring.

Även kostnadsmässiga skäl talar starkt emot ett genomförande. Den årliga kostnadsökningen för Kriminalvården i ett system där villkorlig frigivning endast beviljas vid särskilda skäl samt i så fall efter tre fjärdedelar beräknas totalt uppgå till drygt 7 miljarder kronor.

Eftersom vi enligt direktiven är ålagda att lämna ett förslag som innebär att villkorlig frigivning endast beviljas om det finns särskilda skäl, och i så fall som tidigast efter att tre fjärdedelar av strafftiden har avtjänats, lämnar vi ett sådant förslag i kapitel 21.

Särskilda skäl för villkorlig frigivning ska enligt förslaget vara att den dömda har deltagit i återfallsförebyggande åtgärder eller följt de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Kriminalvården ska avgöra om förutsättningarna för villkorlig frigivning är uppfyllda.

För att också de som inte villkorligt frigges ska kunna bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder även efter frigivningen föreslås att en prøvotid om ett år, det vill säga även i de fall som

villkorlig frigivning inte sker, ska följa på alla tidsbestämda fängelsestraff Bilaga 1
om ändringen genomförs.

Vi redovisar ett ytterligare alternativt förslag, som vi inte förordar men som vi menar är mer träffsäkert, lämpligt och kostnadseffektivt än det förslag som vi är ålagda att lämna. Enligt detta ska merparten av de dömda alltså villkorligt frigives efter att två tredjedelar, men minst 30 dagar av strafftiden har avtjänats, men domstolen ska i vissa kvalificerade fall kunna besluta om en annan kvotdel (3/4) i brottmålsdomen.

Fler träffsäkra åtgärder avseende villkorlig frigivning

Vår bedömning är att det nuvarande systemet med villkorlig frigivning ska skärpas i ett antal avseenden.

Vi föreslår att det ska tydliggöras att villkorlig frigivning inte innebär en straffavkortning. I stället är det så att straffet fortsatt avtjänas, men den dömden är inte intagen i anstalt utan ute i samhället, dock under sträng kontroll och ibland underkastad ingripande villkor. För att råda bot på den felaktiga förståelsen av villkorlig frigivning föreslår vi att det ska införas en bestämmelse i brottsbalken som innehåller en närmare beskrivning av vad den villkorliga frigivningen innebär och syftar till.

En skärpande åtgärd som vi förordar och bedömer är träffsäker är att det inte längre ska ske någon villkorlig frigivning efter det att övervakningsnämnd eller domstol förverkat hela eller delar av ett reststraff på grund av misskötsamhet eller vid återfall i brott. Vid sådana beslut om förverkande ska således hela den förverkade tiden avtjänas i anstalt, vilket innebär rejält förlängda anstaltstider, men utan att de fördelar som villkorlig frigivning innebär går förlorade.

I syfte att säkerställa att den dömden kan bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid efter den villkorliga frigivningen föreslår vi också att prövotiden alltid ska vara minst två år, i stället för nuvarande ett år, i de fall den inte korresponderar med den återstående strafftiden.

På så sätt sträcks också tiden ut under vilken det är möjligt att bland annat förverka villkorligt medgiven frihet. Även det innebär en skärpning.

I linje med vår utgångspunkt att det tydligare ska framgå att straffet fortsatt avtjänas under villkorlig frigivning lämnar vi också ett förslag om att det ska föreligga en presumtion för övervakning av den som är villkorligt frigiven. Övervakning ska kunna underlätas om det saknas anledning att anta att den dömden kommer att återfalla i brott eller om det finns särskilda skäl, till exempel för att den dömden redan är under övervakning med anledning av en annan påföljd.

Samtliga som döms till tidsbestämda fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning och allmänna straffminimum ska höjas till 30 dagar

Vår bedömning är att systemet med villkorlig frigivning för med sig så många fördelar att det bör omfatta alla som döms till tidsbestämda fängelsestraff. Vi föreslår därför att den så kallade minim tiden om minst 30 dagars avtjänade ska tas bort.

För att motverka alltför korta avtjänandetider bör dock allmänna fängelseminimum höjas från 14 dagar till 30 dagar i samband med en

sådan ändring. Möjligheten att använda bötesstraff bör ökas i viss mån för att i några fall kunna ersätta fängelsestraff som understiger 30 dagar i det nuvarande systemet.

Återfall i brott

En skärpt återfallsreglering

Även gällande 34 kap. 5 § brottsbalken föreslår vi förtydliganden i två avseenden. Vår bedömning är att detta innebär en skärpning på så sätt att domstolarna i fler fall kommer att besluta om att förverka hela den villkorligt medgivna friheten (det reststraff som återstod vid den villkorliga frigivningen).

Det ska för det första tydligare framgå att det föreligger en presumtion för att hela reststraffet (den villkorligt medgivna friheten) ska förklaras förverkat vid återfall i brott under prövotiden. Rätten ska således anföra skäl för att förverka endast del eller för att helt underlåta att förverka.

För det andra ska det framgå av lagtexten att det också är relevant att beakta tiden mellan frigivning från fängelsestraff och återfall vid bedömningen av om det finns skäl för att förverka del eller underlåta förverkande av den villkorligt medgivna friheten. Detta har gällt sedan tidigare enligt Högsta domstolens praxis, men vi bedömer att det är en fördel att det anges i lagtext.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken (1962:700)

dels att rubriken till 26 kap. ska ha följande lydelse,

dels att 25 kap. 2 och 6 §§, 26 kap. 1, 4, 6, 8, 10, 12, 13, 21 och 23 §§, 27 kap. 2 §, 28 kap. 3 § och 34 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 26 kap. 4 a §,

dels att det närmast före 26 kap. 1, 4, 10 och 21 §§ ska införas nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 kap.

2 §¹

Dagsböter *skall* bestämmas till ett antal av minst trettio och högst *ett*hundrafemtio.

Varje dagsbot fastställs till ett visst belopp från och med femtio till och med ettusen kronor, efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas.

Minsta bötesbelopp är sjuhundrafemtio kronor.

6 §²

Böter som gemensamt straff för flera brott döms ut i dagsböter, om något av brotten bör föranleda dagsböter.

Som gemensamt straff får dagsböter bestämmas till ett antal av högst *tvåhundra* och penningböter till ett belopp av högst tiotusen kronor.

Om det för något av brotten är föreskrivet ett visst lägsta bötesstraff, får detta inte underskridas.

¹ Senaste lydelse 2006:574.

² Senaste lydelse 2006:574.

Om fängelse**Om fängelsestraff****Om straffskalans utformning**1 §³

Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet.

Fängelse på viss tid får inte understiga *fjorton dagar* och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

I fråga om fängelse som förvandlingsstraff för böter finns särskilda föreskrifter.

Fängelse på viss tid får inte understiga *en månad* och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

Om verkställighet av fängelsestraff och om villkorlig frigivning4 §⁴

Den som dömts till fängelse *skall* för verkställighet av straffet tas in i kriminalvårdsanstalt om inte annat är särskilt föreskrivet.

Den som dömts till fängelse *ska* för verkställighet av straffet *berövas friheten genom att* tas in i kriminalvårdsanstalt om inte annat är särskilt föreskrivet.

Det finns särskilda bestämmelser om att fängelsestraff kan verkställas i häkte, genom elektronisk övervakning i eget boende eller kontrollerat boende, i en frigivningsförberedande åtgärd eller under provotid vid villkorlig frigivning.

4 a §

Den som dömts till fängelse på viss tid får beviljas villkorlig frigivning i syfte att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället

³ Senaste lydelse 2023:257.

⁴ Senaste lydelse 2018:1253.

och därigenom minska risken för återfall i brott.

Villkorlig frigivning innebär att den dömden får avtjäna viss tid av ett fängelsestraff utanför anstalt under kontroll och villkor.

Förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär att den dömden på grund av misskötsamhet eller återfall i brott helt eller delvis får avtjäna det straff som återstod då han eller hon villkorligt frigavs från anstalt (reststraffet).

6 §⁵

När två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst trettio dagar, har avtjänats ska den dömden friges villkorligt.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömden kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter.

När två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff har avtjänats ska den dömden, om inte annat följer av 6 a §, villkorligt friges.

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 §, från ett förvandlingsstraff för böter eller från ett reststraff som förklarats helt eller delvis förverkat med stöd av 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

8 §⁶

Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av 6 § första stycket hänsyn tas till den sammanlagda fängelsetiden. Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs med tillämpning av 6 § andra stycket eller som dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller förvandlingsstraff för böter.

Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av 6 § första stycket hänsyn tas till den sammanlagda fängelsetiden. Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs

1. med tillämpning av 6 § andra stycket,

2. efter dom enligt 28 kap. 3 §,

3. som förvandlingsstraff för böter, eller

4. på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

⁵ Senaste lydelse 2018:1253.

⁶ Senaste lydelse 2018:1253.

Såsom avtjänad tid räknas även tid under vilken straffet ska anses verkställt enligt bestämmelserna i lagen (2018:1250) om tillgodoräkning av tid för frihetsberövande.

**Om prøvotid, övervakning
och särskilda föreskrifter**

10 §⁷

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst *trehundrasextiofem dagar*.

Straffet är helt verkställt vid prøvotidens utgång förutsatt att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst *två år*.

Ett fängelsestraff är helt verkställt vid prøvotidens utgång om villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

12 §⁸

Den som är villkorligt frigiven ska ställas under övervakning om det behövs för att minska risken att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället.

Beslut i fråga om övervakning meddelas av Kriminalvården.

Den som villkorligt frigives ska ställas under övervakning.

Kriminalvården får besluta att den som villkorligt frigives inte ska ställas under övervakning, om det saknas anledning att befara att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller om det finns särskilda skäl.

Om inte annat har beslutats upphör övervakningen vid prøvotidens utgång.

Övervakningen upphör vid prøvotidens utgång, när straffet är helt verkställt eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar.

13 §⁹

Övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt bedrivs under ledning av Kriminalvården.

Kriminalvården ansvarar för den fortsatta verkställigheten av fängelsestraffet efter villkorlig frigivning från anstalt.

Kriminalvården förordnar övervakare och får förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen.

⁷ Senaste lydelse 2019:464.

⁸ Senaste lydelse 2019:464.

⁹ Senaste lydelse 2019:464.

21 §¹⁰

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett annat brott finns i 34 kap.

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett nytt brott under provotid finns i 34 kap.

23 §¹¹

Förklaras villkorligt medgiven frihet helt eller delvis förverkad, ska med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses som nytt fängelsestraff. Detsamma ska gälla vid beräkning av strafftid enligt strafftidslagen (2018:1251).

Vid frågor om när fängelsestraff får verkställas och vid strafftidsberäkning enligt strafftidslagen (2018:1251) ska vad som förverkats av villkorligt medgiven frihet anses som ett fängelsestraff.

27 kap.

2 §¹²

Villkorlig dom får förenas med dagsböter, högst tvåhundra, vare sig böter har föreskrivits för brottet eller inte.

Villkorlig dom får förenas med dagsböter, högst tvåhundrafemtio, vare sig böter är föreskrivet för brottet eller inte.

28 kap.

3 §¹³

Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader.

Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst en och högst sex månader.

Om rätten förenar skyddstillsyn med fängelse, får den inte samtidigt döma till böter enligt 2 § eller meddela föreskrift om samhällstjänst.

Om förhållandena kräver det, får rätten förordna att domen på fängelse skall gå i verkställighet trots att den inte har vunnit laga kraft.

Om förhållandena kräver det, får rätten förordna att domen på fängelse kan verkställas trots att den inte fått laga kraft.

34 kap.

5 §¹⁴

Tillämpas 1 § första stycket eller 3 § i fråga om någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska, om brottet har begåtts under provotiden,

Om 1 § första stycket tillämpas avseende ny brottslighet under provotid för någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska hela den

¹⁰ Senaste lydelse 2019:464.

¹¹ Senaste lydelse 2018:1253.

¹² Senaste lydelse 1991:240.

¹³ Senaste lydelse 1998:604.

¹⁴ Senaste lydelse 2019:464.

den villkorligt medgivna friheten eller en del av denna förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det.

Som särskilda skäl för att inte förverka eller för att *förverka endast* en del av villkorligt medgiven frihet får rätten beakta

1. om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet,

2. om lång tid har förflutit mellan brotten, eller

3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Om rätten inte beslutar om förverkande enligt första stycket, får den besluta om åtgärd som avses i 26 kap. 19 § första stycket eller förlänga provotiden med högst *trehundra sextio fem dagar* utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §. Rätten får dock inte besluta om elektronisk övervakning enligt 26 kap. 17 §.

En åtgärd enligt *tredje* stycket får beslutas endast före provotidens utgång. Förverkande får beslutas endast om frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från provotidens utgång.

villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det.

Som särskilda skäl för att inte förverka eller för att *endast förverka* en del av villkorligt medgiven frihet får rätten beakta

1. om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet,

2. om lång tid har förflutit mellan brotten *eller mellan tidpunkten för den villkorliga frigivningen och den nya brottsligheten, eller*

3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Om påföljden bestäms till säkerhetsstraff ska villkorligt medgiven frihet inte förverkas.

Om rätten inte beslutar om förverkande enligt första stycket, får den besluta om åtgärd som avses i 26 kap. 19 § första stycket eller förlänga provotiden med högst *ett* år utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §. Rätten får dock inte besluta om elektronisk övervakning enligt 26 kap. 17 §.

En åtgärd enligt *fjärde* stycket får beslutas endast före provotidens utgång *och inte i något fall om påföljden bestäms till säkerhetsstraff*. Förverkande *av villkorligt medgiven frihet* får beslutas endast om frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från provotidens utgång.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026, dock inte reglerna i 34 kap. 5 § tredje och femte stycket som träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Bestämmelsen i 26 kap. 6 § första stycket i dess nya lydelse ska tillämpas även för fängelsestraff som har dömts ut före ikraftträdandet.

3. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § tredje stycket, 8 och 10 §§ i sin nya lydelse tillämpas inte för fängelsestraff som dömts ut före ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251) Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 19 och 21 §§ i strafftidslagen (2018:1251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §¹

Om flera fängelsestraff på viss tid verkställs samtidigt, ska den sammanlagda fängelsetiden i dagar läggas till grund för beräkningen av strafftiden.

Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs enligt följande bestämmelser i brottsbalken (1962:700)

- 1. med tillämpning av 26 kap. 6 § andra stycket,*
- 2. efter dom enligt 28 kap. 3 §,*
- 3. som förvandlingsstraff för böter, eller*
- 4. på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 § (reststraff).*

21 §²

En dömd ska meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer

1. dagen för strafftidens början,
2. fängelsestraffets längd i dagar,
3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande, och
4. dagen för strafftidens slut.

Om fängelsestraffet uppgår till mer än trettio dagar, ska beslutet även fastställa

- 1. tidigaste dag för villkorlig frigivning,*
- 2. återstående strafftid i dagar, och*
- 3. dagen för prøvotidens utgång.*

En dömd ska meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer

1. dagen för strafftidens början,
2. fängelsestraffets längd i dagar,
3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande,
4. dagen för strafftidens slut,
5. tidigaste dag för villkorlig frigivning,
6. återstående strafftid i dagar, och
7. dagen för prøvotidens utgång.

Om ett beslut enligt första stycket avser ett fängelsestraff på livstid, ska beslutet fastställa

- 1. dagen för strafftidens början, och*
- 2. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande om straffet tidsbestäms.*

¹ Senaste lydelse 2018:1251.

² Senaste lydelse 2018:1251.

Bilaga 2

Om ett beslut enligt första stycket avser ett fängelsestraff på livstid, ska beslutet fastställa

1. dagen för strafftidens början, och

2. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande om straffet tidsbestäms.

.

Beslutet ska meddelas utan dröjsmål.

Om ett beslut enligt första stycket avser ett säkerhetsstraff, ska beslutet fastställa

1. dagen för strafftidens början,

2. minimitidens längd i dagar,

3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande, och

4. dagen för maximitidens slut.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026 i fråga om 19 § och 21 § första och andra stycket och i övrigt den 1 januari 2028.

2. 19 § i den äldre lydelsen gäller fortfarande för de som har dömts till fängelse före ikraftträdandet.

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Asylrättscentrum, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Eskilstuna tingsrätt, Folkhälsomyndigheten, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Gällivare kommun, Göta hovrätt, Göteborgs tingsrätt, Göteborgs universitet (Centrum för etik, juridik och mental hälsa, CELAM), Hovrätten för Övre Norrland, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kalmar tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Kriminalvården, Kristianstads tingsrätt, Linköpings kommun, Linnéuniversitetet (Institutionen för kriminologi och polisiärt arbete), Luleå kommun, Lunds tingsrätt, Malmö kommun, Malmö universitet (Institutionen för kriminologi), Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Norrköpings tingsrätt, Polismyndigheten, Riksdagens Ombudsmän, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Rättsmedicinalverket, Söko Kriminalvård, Skyddsvärnet, Socialstyrelsen, Solna tingsrätt, Statens institutionsstyrelse, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitetet (Juridiska institutionen och Kriminologiska institutionen), Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Södertälje kommun, Tierps kommun, Unizon, Umeå universitet (Juridiska institutionen), Uppsala universitet (Juridiska fakulteten och Nationellt centrum för kvinnofrid), Åklagarmyndigheten, Övervakningsnämnden Göteborg, Övervakningsnämnden Malmö och Övervakningsnämnden Sundsvall.

Yttrande har också inkommit från Fackförbundet ST, Patriotiska Studentförbundet och en privatperson.

Region Norrbotten, Region Stockholm, Region Värmland, Saco-S, Trelleborgs kommun, Vännäs kommun har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande: Arvika kommun, Barnrättsbyrå, Bris – Barnens rätt i samhället, Bollnäs kommun, BUFFF, Centrum för rättvisa, Grums kommun, Gävle kommun, Hofors kommun, Huddinge kommun, Jokkmokks kommun, Kalix kommun, Knas Hemma, Krokoms kommun, Kävlinge kommun, Lidingö kommun, Lysekils kommun, Norrtälje kommun, Nykvarns kommun, Oskarshamns kommun, Region Jämtland Härjedalen, Region Kronoberg, Riksförbundet Kriminellas Revansch i Samhället (RIKSKRIS), Rädda Barnen, Skellefteå kommun, Skövde kommun, Strängnäs kommun, Sundbybergs kommun, Sveriges läkarförbund, Unga KRIS, UNICEF, Vårdförbundet, Västerås kommun och Örebro kommun.

Sammanfattning av Utkast till lagrådsremiss Skärpta regler för villkorlig frigivning

Det finns ett behov av att lägga om kriminalpolitiken. Fokus ska flyttas från gärningsman till brottsoffer och samhällsskydd. För att åstadkomma detta ses centrala delar av strafflagstiftningen över. Att skärpa enskilda straff är nödvändigt, men inte tillräckligt. Det finns också ett behov av att skärpa innehållet i de befintliga påföljderna, framför allt fängelsestraffet. Mot den bakgrunden föreslås bland annat

- att den andel av strafftiden som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske höjs från två tredjedelar till tre fjärdedelar och att denna höjning genomförs stegvis med de längsta fängelsestraffen först,
- att tröskeln för att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den dömda missköter sig under anstaltsvistelsen sänks,
- att det i vissa fall ska vara möjligt att skjuta upp den villkorliga frigivningen om det finns en risk för att den dömda återfaller i allvarlig brottslighet,
- att allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad och att alla fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning,
- att prövotiden efter villkorlig frigivning ska vara minst två år, i stället för dagens ett år, och att den villkorligt frigivna som huvudregel ska ställas under övervakning, och
- att hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas vid återfall i brott under prövotiden och att det inte ska ges någon ny villkorlig frigivning från den förverkade delen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026, utom vissa av lagändringarna om höjning av andelen av strafftiden som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske, som föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 25 kap. 8 §, 26 kap. 1, 2, 6–8, 10, 12, 21 och 23 §§, 28 kap. 3 § och 34 kap. 5 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 kap.8 §¹

Om uppbörd och indrivning av böter finns bestämmelser i bötesverkställighetslagen (1979:189).

Böter som inte betalas får, om inte annat är föreskrivet, förvandlas till fängelse i lägst *fyrtion dagar* och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen.

Böter som inte betalas får, om inte annat är föreskrivet, förvandlas till fängelse i lägst *en* och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen.

26 kap.1 §²

Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet.

Fängelse på viss tid får inte understiga *fyrtion dagar* och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

Fängelse på viss tid får inte understiga *en månad* och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

I fråga om fängelse som förvandlingsstraff för böter finns särskilda föreskrifter.

2 §³

Fängelse får användas som gemensamt straff för flera brott, om fängelse kan följa på något av brotten.

Fängelse på viss tid får sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men får inte överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller arton år. Det får inte heller överskrida det svåraste straffet med mer än

¹ Senaste lydelse 1991:240.

² Senaste lydelse 2023:257.

³ Senaste lydelse 2009:396.

1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år,
3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i åtta år eller längre.

Vid tillämpningen av andra stycket ska bötesstraff anses motsvara fängelse i *fjorton dagar*. Vid tillämpningen av andra stycket ska bötesstraff anses motsvara fängelse i *en månad*.

Det svåraste av de lägsta straffen får inte underskridas.

6 §⁴

När *två tredjedelar* av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock *minst trettio dagar*, har avtjänats ska den dömda frigges villkorligt.

När *tre fjärdedelar* av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till *sex år eller mer* har avtjänats ska den dömda frigges villkorligt. *Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än sex år ska frigges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.*

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömda kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter.

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter *eller från fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.*

6 a §⁵

Om det finns *särskilda skäl* mot villkorlig frigivning, ska den skjutas upp enligt vad som framgår av 7 §. Vid bedömningen av om det finns *särskilda skäl* mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömda under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt

Om det finns *skäl* mot villkorlig frigivning, ska den skjutas upp enligt vad som framgår av 7 §. Vid bedömningen av om det finns *skäl* mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömda under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt

1. inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller

2. annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

⁴ Senaste lydelse 2018:1253.

⁵ Senaste lydelse 2021:74.

1. fyra år för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid, eller

2. två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form

ska den villkorliga frigivningen skjutas upp om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att han eller hon begår nya brott av allvarligt slag.

7 §⁶

Om den villkorliga frigivningen skjuts upp, ska det i beslutet anges med hur många dagar det ska ske.

När antalet dagar som den villkorliga frigivningen ska skjutas upp med bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst etthundraåttio dagar åt gången.

Om den villkorliga frigivningen skjuts upp, ska det i beslutet anges en ny tidpunkt för villkorlig frigivning.

När den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag ska den villkorliga frigivningen skjutas upp med etthundraåttio dagar åt gången eller den kortare tid som är nödvändig för att en strafftid om sextio dagar ska återstå.

I andra fall får den villkorliga frigivningen skjutas upp med högst etthundraåttio dagar åt gången. När den nya tidpunkten för den villkorliga frigivningen bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas.

8 §⁷

Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av 6 § första stycket hänsyn tas till den sammanlagda fängelsetiden. Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs med tillämpning av 6 § andra stycket eller som dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller förvandlingsstraff för böter.

Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av 6 § första stycket hänsyn tas till den sammanlagda fängelsetiden. Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs

1. med tillämpning av 6 § andra stycket,

⁶ Senaste lydelse 2018:1253.

⁷ Senaste lydelse 2018:1253.

2. med anledning av dom enligt 28 kap. 3 §,

3. på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §, eller

4. som förvandlingsstraff för böter.

Såsom avtjänad tid räknas även tid under vilken straffet ska anses verkställt enligt bestämmelserna i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.

10 §⁸

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst trehundrasextiofem dagar.

Straffet är helt verkställt vid prøvotidens utgång förutsatt att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst två år.

Ett fängelsestraff är helt verkställt vid prøvotidens utgång om villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

12 §⁹

Den som är villkorligt frigiven ska ställas under övervakning om det behövs för att minska risken att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället.

Beslut i fråga om övervakning meddelas av Kriminalvården.

Den villkorliga frigivningen ska vara förenad med övervakning från dagen för frigivningen.

Kriminalvården får besluta att den som frigives villkorligt inte ska ställas under övervakning, om det saknas anledning att befara att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller om det finns särskilda skäl.

Om inte annat har beslutats upphör övervakningen vid prøvotidens utgång.

Övervakningen upphör vid prøvotidens utgång, när straffet är helt verkställt eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar.

⁸ Senaste lydelse 2019:464.

⁹ Senaste lydelse 2019:464.

21 §¹⁰

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett *annat* brott finns i 34 kap.

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett *nytt* brott *under prövotiden* finns i 34 kap.

23 §¹¹

Förklaras villkorligt medgiven frihet *helt eller delvis förverkad, ska med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning vad* som förverkats anses som nytt fängelsestraff. *Detsamma ska gälla vid beräkning av strafftid enligt strafftidslagen (2018:1251).*

Om villkorligt medgiven frihet *har förklarats förverkad ska det* som har förverkats anses som ett *eget* fängelsestraff och verkställas och straffidsberäknas enligt strafftidslagen (2018:1251).

28 kap.

3 §¹²

Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst *fyrtion* dagar och högst tre månader.

Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst *en* och högst tre månader.

Om rätten förenar skyddstillsyn med fängelse, får den inte samtidigt döma till böter enligt 2 § eller meddela föreskrift om samhällstjänst.

Om förhållandena kräver det, får rätten förordna att domen på fängelse *skall gå i verkställighet* trots att den inte har vunnit laga kraft.

Om förhållandena kräver det, får rätten *bestämma* att domen på fängelse *ska verkställas* trots att den inte har *fått* laga kraft.

34 kap.

5 §¹³

Tillämpas 1 § första stycket *eller* 3 § i fråga om någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska, *om brottet har begåtts under prövotiden*, den villkorligt medgivna friheten *eller en del av denna* förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det.

Om 1 § första stycket *tillämpas* i fråga om brott som har begåtts *under prövotiden* för någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska *hela* den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det.

Som särskilda skäl för att inte förverka eller för att förverka endast en del av villkorligt medgiven frihet får rätten beakta

1. om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet,

2. om lång tid har förflutit mellan brotten, eller

2. om lång tid har förflutit mellan brotten *eller mellan tidpunkten för*

¹⁰ Senaste lydelse 2019:464.

¹¹ Senaste lydelse 2018:1253.

¹² Senaste lydelse 1998:604.

¹³ Senaste lydelse 2019:464.

3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Om rätten inte beslutar om förverkande enligt första stycket, får den besluta om åtgärd som avses i 26 kap. 19 § första stycket eller förlänga provotiden med högst *trehundra sextio fem dagar* utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §. Rätten får dock inte besluta om elektronisk övervakning enligt 26 kap. 17 §.

Om rätten inte beslutar om förverkande enligt första stycket, får den besluta om åtgärd som avses i 26 kap. 19 § första stycket eller förlänga provotiden med högst *ett* år utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §. Rätten får dock inte besluta om elektronisk övervakning enligt 26 kap. 17 §.

En åtgärd enligt tredje stycket får beslutas endast före provotidens utgång. Förverkande får beslutas endast om frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från provotidens utgång.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § första stycket, 6 a och 7 §§ i den äldre lydelsen gäller fortfarande för
 - a) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut före ikraftträdandet,
 - b) fängelsestraff på livstid som omvandlats till fängelsestraff på viss tid före ikraftträdandet, och
 - c) fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet och som verkställs gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet.
 3. För fängelsestraff som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet som har meddelats före ikraftträdandet gäller 26 kap. 6 § och 8 § första stycket i den äldre lydelsen.
 4. För fängelsestraff som har dömts ut före ikraftträdandet gäller 26 kap. 10 § första stycket i den äldre lydelsen.

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 6 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt 2.1

Föreslagen lydelse

26 kap.

6 §¹

När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till *sex* år eller mer har avtjänats ska den dömda frigges villkorligt. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än *sex* år ska frigges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till *tre* år eller mer har avtjänats ska den dömda frigges villkorligt. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än *tre* år ska frigges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömda kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandringsstraff för böter eller från fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

2. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § första stycket i den äldre lydelsen gäller fortfarande för

- a) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut före ikraftträdandet, och
- b) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut efter ikraftträdandet och som verkställs gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 0000:000.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 6 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt 2.2

Föreslagen lydelse

26 kap.

6 §¹

När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till tre år eller mer har avtjänats ska den dömde friges villkorligt. *Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än tre år ska friges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.*

När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff har avtjänats ska den dömde friges villkorligt.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömde kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter eller från fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

2. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § första stycket i den äldre lydelsen gäller fortfarande för

- a) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut före ikraftträdandet, och
- b) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut efter ikraftträdandet och som verkställs gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)

Bilaga 5

Härigenom föreskrivs att 15 § bötesverkställighetslagen (1979:189) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

Om böter inte har kunnat drivas in och det beror på trots från den bötfällde, ska böterna på talan av åklagare förvandlas till fängelse. Bötesförvandling ska också ske om det av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt.

Om den bötfällde, när förvandlingsstraffet ska beslutas, är skyldig att betala även andra böter än sådana som avses i första stycket, ska också dessa böter förvandlas.

Förvandlingsstraffet	ska	Förvandlingsstraffet	ska
bestämmas till fängelse i lägst		bestämmas till fängelse i lägst	<i>en</i>
<i>fjorton dagar</i> och högst tre		och högst tre månader.	
månader.			

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2020:1074.

Förslag till lag om ändring i lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

En ansökan får göras när den dömde har avtjänat minst *tio* år av livstidsstraffet. Om ansökan avslås, får en ny ansökan göras tidigast ett år efter det att beslutet *vann* laga kraft.

En ansökan får göras när den dömde har avtjänat minst *tolv* år av livstidsstraffet. Om ansökan avslås, får en ny ansökan göras tidigast ett år efter det att beslutet *fick* laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelselagen (2010:610)

dels att 10 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 12 kap. 6–10 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

4 §

En intagen som ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, får vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändig för att utredningen ska kunna genomföras.

En intagen som ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 12 kap. 6 § *eller enligt* 10 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, får vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändig för att utredningen ska kunna genomföras.

12 kap.

6 §

Kriminalvården får besluta om att inhämta en utredning med utlåtande om risken för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag (riskutredning).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur en riskutredning enligt första stycket ska genomföras.

7 §

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för nya brott av allvarligt slag får bara meddelas om en riskutredning enligt 6 § har inhämtats. En sådan utredning behöver dock inte inhämtas om det är uppenbart obehövligt.

8 §

En riskutredning som beslutats enligt 6 § ska utföras skyndsamt och ges in till Kriminalvården inom

sex veckor från det att beslutet om riskutredning kom in till ansvarig myndighet.

9 §

Ett urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov får tas på en person som genomgår en riskutredning som beslutats enligt 6 § om det behövs för att kunna bedöma personens psykiska eller kroppsliga tillstånd.

En urinprovtagning får inte utföras eller bevitnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska.

10 §

Sådana uppgifter om den dömde som behövs för genomförandet av en riskutredning som beslutats enligt 6 § ska lämnas ut av

1. Försäkringskassan, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

2. Arbetsförmedlingen, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 28 kap. 11 eller 12 § samma lag,

3. Kriminalvården, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § samma lag,

4. Migrationsverket, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § samma lag,

5. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 38 kap. 1 § första stycket 1, 2, 3 eller 5 samma lag, och

6. den som bedriver verksamhet där det gäller sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ eller 26 kap. 1 § samma lag eller tystnadsplikt enligt 29 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 17 kap. 11 § socialtjänstlagen (2025:000) eller 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659), trots sekretess eller tystnadsplikt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)

Härigenom föreskrivs att 19 och 21 §§ strafftidslagen (2018:1251) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

19 §

Om flera fängelsestraff på viss tid verkställs samtidigt, ska den sammanlagda fängelsetiden i dagar läggas till grund för beräkningen av strafftiden.

Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs

1. med tillämpning av 26 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,

2. med anledning av dom enligt 28 kap. 3 § brottsbalken,

3. på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 § brottsbalken, eller

4. som förvandlingsstraff för böter enligt 15 § bötesverkställighetslagen (1979:189).

21 §

En dömd ska meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer

1. dagen för strafftidens början,
2. fängelsestraffets längd i dagar,
3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande, *och*
4. dagen för strafftidens slut.

3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande,

4. dagen för strafftidens slut,

5. tidigaste dag för villkorlig frigivning,

6. återstående strafftid i dagar, och

7. dagen för prøvotidens utgång.

Om fängelsestraffet uppgår till mer än trettio dagar, ska beslutet även fastställa

- 1. tidigaste dag för villkorlig frigivning,*
- 2. återstående strafftid i dagar, och*

3. dagen för prøvotidens utgång.

Om ett beslut enligt första stycket avser ett fängelsestraff på livstid, ska beslutet fastställa

1. dagen för strafftidens början, och

2. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande om Bilaga 5
straffet tidsbestäms.

Beslutet ska meddelas utan dröjsmål.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. För beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet som har
meddelats före ikraftträdandet gäller 19 § i den äldre lydelsen.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över utkastet till lagrådsremiss lämnats av Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Eskilstuna tingsrätt, Fackförbundet ST, Folkhälsomyndigheten, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Försäkringskassan, Göta hovrätt, Göteborgs tingsrätt, Göteborgs universitet (Centrum för etik, juridik och mental hälsa, CELAM), Hovrätten för Övre Norrland, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kalmar tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Kriminalvården, Kristianstads tingsrätt, Lunds tingsrätt, Migrationsverket, Norrköpings tingsrätt, Polismyndigheten, , Rättsmedicinalverket, Seko Kriminalvård, Skyddsvärnet, Socialstyrelsen, Solna tingsrätt, Statens institutionsstyrelse, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet (Juridiska institutionen och Kriminologiska institutionen), Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Umeå universitet (Juridiska institutionen), Uppsala universitet (Juridiska fakulteten och Nationellt centrum för kvinnofrid), Åklagarmyndigheten, Övervakningsnämnden Göteborg, Övervakningsnämnden Malmö och Övervakningsnämnden Sundsvall.

Linnéuniversitetet, Malmö universitet (Institutionen för kriminologi), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) samt Riksdagens ombudsmän (JO), har avstått från att yttra sig.

Svar har inte inkommit från Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Saco-S och Unizon.