

Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott

Betänkande av Frigivningsutredningen

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:61

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24643-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 31 mars 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. överväga och föreslå ändringar i systemet med villkorlig frigivning. Justitierådet Agneta Bäcklund förordnades som särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 31 mars 2016 professorn, numera justitierådet, Petter Asp, kansli- rådet Jenny Engvall, verksamhetschefen Erik Grevholm, kammar- åklagaren Markus Hellsten, rådmannen, numera chefsrådmannen, Lena Hjelmtorp, professorn Marianne Kristiansson, ämnessakkunniga Elisabeth Kullman Gunnarsson, chefsjuristen Elisabeth Lager och advokaten Henrik Olsson Lilja. Rådmannen, numera projektledaren, Gunilla Berglund förordnades som expert i utredningen från och med den 19 september 2016.

Gunilla Berglund har varit sekreterare i utredningen från och med den 1 april 2016 till den 19 september 2016. Den 3 oktober 2016 anställdes rådmannen Dina Gutrad som sekreterare i utredningen.

Genom tilläggsdirektiv den 16 februari 2017 har uppdraget för- längts till den 29 juni 2017.

Utredningen som har antagit namnet Frigivningsutredningen, överlämnar härmed utredningens betänkande *Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott*, SOU 2017:61.

Experterna har i allt väsentligt ställt sig bakom de överväganden och förslag som presenteras. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i juni 2017

Agneta Bäcklund

/Dina Gutrad
Gunilla Berglund

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	21
1.2 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	36
2 Utredningens uppdrag och arbete	37
2.1 Uppdraget.....	37
2.2 Utredningens arbete	37
2.3 Betänkandets disposition.....	38
3 Gällande rätt	41
3.1 Inledning.....	41
3.2 Fängelse	41
3.2.1 Fängelsestraffets längd.....	41
3.2.2 Omvandling av fängelse på livstid	42
3.3 Verkställighet av fängelsestraff i anstalt	43
3.3.1 Verkställighetsplanering med inriktning på återfallsförebyggande åtgärder.....	44
3.3.2 Särskilda villkor.....	45
3.3.3 Placering och sysselsättning.....	46
3.3.4 Permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt	47
3.3.5 Särskilda utslussningsåtgärder	49

3.4	Villkorlig frigivning	54
3.4.1	Inledning.....	54
3.4.2	Nuvarande reglering.....	55
3.5	Påföljdsbestämning och betydelsen av tidigare brottslighet.....	64
4	Tidigare överväganden och pågående arbeten	69
4.1	Inledning.....	69
4.2	Historisk tillbakablick.....	69
4.3	Tidigare överväganden.....	72
4.3.1	Brottsförebyggande rådets arbetsgrupp rörande kriminalpolitik.....	72
4.3.2	Avskaffande av interneringspåföljden	72
4.3.3	Fängelsestraffkommittén.....	74
4.3.4	Våldskommissionens betänkande	76
4.3.5	1990 års påföljdsutredning	77
4.3.6	Straffsystemkommittén	78
4.3.7	Kriminalvårdskommittén.....	81
4.4	Pågående arbete av betydelse för uppdraget	82
4.4.1	Psykiatrilagsutredningens förslag till ett system med samhällsskyddsåtgärder	82
4.4.2	2009 års påföljdsutredning	84
4.4.3	Tillkännagivande om skärpta regler för villkorlig frigivning	87
4.4.4	Tillkännagivande om skyldighet att delta i behandlingsprogram	88
4.5	Särskilt om det återfallsförebyggande arbetet	88
4.5.1	Kriminalvårdens studie av särskilda utslussningsåtgärder.....	88
4.5.2	Försöksverksamhet med GPS-övervakning	92
4.5.3	Krimstics.....	92
4.5.4	Kriminalvårdens samverkan med andra aktörer....	93
4.5.5	Ett nationellt brottsförebyggande program	95

5	Internationell utblick	97
5.1	Inledning.....	97
5.2	Danmark.....	97
5.2.1	Fängelse.....	97
5.2.2	Forvaring.....	98
5.2.3	Villkorlig frigivning.....	99
5.2.4	Prövotid, övervakning och särskilda villkor	102
5.3	Finland.....	102
5.3.1	Fängelse.....	102
5.3.2	Villkorlig frigivning	103
5.3.3	Prövotid, övervakning och särskilda villkor	105
5.3.4	Pågående lagstiftningsarbete.....	107
5.4	Norge.....	109
5.4.1	Fängelse.....	109
5.4.2	Forvaring.....	109
5.4.3	Villkorlig frigivning.....	110
5.4.4	Prövotid, mötesplikt och särskilda villkor	111
5.5	Island	111
5.5.1	Fängelse.....	111
5.5.2	Villkorlig frigivning.....	112
5.5.3	Prövotid, övervakning och särskilda villkor	112
5.6	Tyskland	113
5.6.1	Fängelse.....	113
5.6.2	Säkerhetsförvar	113
5.6.3	Villkorlig frigivning	114
5.6.4	Prövotid, övervakning och särskilda villkor	115
5.6.5	Pågående lagstiftningsarbete.....	117
5.7	England.....	117
5.7.1	Fängelse och internering.....	117
5.7.2	Villkorlig frigivning.....	118
5.7.3	Prövotid, övervakning och särskilda villkor	118
5.7.4	Pågående lagstiftningsarbete.....	119
5.8	USA	120
5.8.1	Fängelse.....	120
5.8.2	Villkorlig frigivning	120

5.8.3	Prövotid, övervakning och särskilda villkor.....	121
5.8.4	Åtgärder vid misskötsamhet.....	122
6	Den statistiska bilden.....	125
6.1	Inledning.....	125
6.2	Brottsutvecklingen avseende allvarlig brottslighet.....	125
6.2.1	Dödligt våld.....	126
6.2.2	Misshandelsbrott.....	128
6.2.3	Rån.....	129
6.2.4	Sexualbrott.....	130
6.3	Återfall i brott.....	132
6.3.1	Återfall i brott efter villkorlig frigivning.....	133
6.3.2	Återfall i allvarlig brottslighet.....	135
7	Riskbedömningar avseende återfall i brott.....	143
7.1	Inledning.....	143
7.2	Allmänt om riskbedömningar inom rättsväsendet.....	143
7.3	Riskbedömningar ur ett vetenskapligt perspektiv – det aktuella forskningsläget.....	146
7.4	Riskbedömningsmodeller – instrument och checklistor ...	150
7.5	Riskbedömningar i praktiken.....	153
7.5.1	Riskbedömningar vid Rättsmedicinalverket.....	153
7.5.2	Riskbedömningar inom Kriminalvården.....	156
8	Villkorlig frigivning.....	167
8.1	Inledning.....	167
8.2	Allmänna utgångspunkter.....	167
8.3	Risk för återfall i brott bör inte utgöra skäl mot villkorlig frigivning.....	169
8.3.1	Inledning.....	169
8.3.2	Intresset av samhällsskydd.....	170

8.3.3	Möjligheten att genom ändrade regler om villkorlig frigivning tillgodose intresset av samhällsskydd är begränsad.....	172
8.3.4	Kan man förutse vem som kommer att återfalla i brott?	176
8.3.5	Straffsystemet och grundläggande straffrättsliga principer om bl.a. proportionalitet, förutsebarhet och likabehandling.....	177
8.3.6	Betydelsen av återfall eller risk för återfall.....	178
8.3.7	Lagtekniska modeller	179
8.3.8	Regleringen i andra länder.....	180
8.3.9	Sammanfattande bedömning.....	181
8.4	Villkorlig frigivning bör inte senareläggas i straffskärpnings syfte vid återfall i brott	184
8.5	Utformningen av en eventuell reglering som innebär att risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag kan utgöra skäl mot villkorlig frigivning.....	186
8.5.1	Inledning	186
8.5.2	Utgångspunkter för utformningen av en reglering	186
8.5.3	Tillämpningsområdet m.m.....	187
8.5.4	Lagtekniska modeller	193
8.5.5	Prövningsförfarandet	200
8.5.6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	202
8.5.7	Ekonomiska konsekvenser.....	203
8.5.8	Bestämmelsernas lydelse och en författningskommentar.....	209
8.5.9	Villkorlig frigivning vid överförande av straffverkställighet	218
9	Förstärkta åtgärder för att förebygga ny brottslighet efter villkorlig frigivning	221
9.1	Inledning.....	221
9.2	Allmänna utgångspunkter	221

9.3	De återfallsförebyggande åtgärderna efter villkorlig frigivning bör förstärkas	223
9.3.1	Prövotidens längd och allmänna skötsamhetskrav.....	223
9.3.2	Övervakning efter villkorlig frigivning.....	226
9.3.3	Särskilda föreskrifter.....	230
9.3.4	Beslut om elektronisk övervakning.....	245
9.3.5	Proportionalitetsprincipen bör komma till uttryck i lagstiftningen.....	249
9.3.6	En ny beslutsordning.....	250
9.3.7	Hanteringen av misskötsamhet.....	253
9.3.8	Kriminalvårdens rätt att överklaga övervakningsnämndens beslut.....	261
9.4	Övervakning och särskilda föreskrifter vid skyddstillsyn	262
10	Konsekvenser	263
10.1	Inledning.....	263
10.2	Vilka berörs av förslagen?	264
10.2.1	Fängelsedömda och brottsoffer	264
10.2.2	Myndigheter	265
10.2.3	Övrigt	266
10.3	Ekonomiska konsekvenser.....	266
10.3.1	Inledning.....	267
10.3.2	Reglerna om övervakning	267
10.3.3	Reglerna om särskilda föreskrifter	269
10.3.4	Elektronisk övervakning.....	272
10.3.5	Beslutsordningen och överklagande	272
10.4	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	274
10.5	Konsekvenser för jämställdheten	275
10.6	Övriga konsekvenser.....	276
11	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	277
11.1	Ikraftträdande	277

11.2 Övergångsbestämmelser..... 278

12 Författningskommentar 281

12.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken 281

12.2 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610) 298

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2016:28 299

Bilaga 2 Brottsförebyggande effekter av fängelsestraff 305

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att, i syfte att stärka möjligheterna att förebygga och förhindra återfall i allvarlig brottslighet, överväga och föreslå ändringar i systemet med villkorlig frigivning. Vi har i det sammanhanget haft i uppdrag att

- analysera och ta ställning till om risk för återfall i allvarlig brottslighet ska beaktas särskilt som skäl mot villkorlig frigivning,
- oavsett ställningstagande i sak föreslå hur en ordning där sådan risk beaktas särskilt bör vara utformad,
- överväga om förutsättningarna för och innehållet i de särskilda föreskrifter som kan meddelas under prøvotiden efter villkorlig frigivning bör ändras, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Risk för återfall i allvarlig brottslighet bör inte utgöra skäl mot villkorlig frigivning

Enligt de nu gällande reglerna om villkorlig frigivning ska den som dömts till fängelse frigges villkorligt efter att två tredjedelar av ett tidsbestämt straff, dock minst en månad, har avtjänats. Den villkorliga frigivningen kan skjutas upp med högst sex månader åt gången om det finns synnerliga skäl. Vid den bedömningen ska det särskilt beaktas om den dömda på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter eller villkor som gäller för verkställigheten. Det finns ingen begränsning av hur många gånger den villkorliga frigivningen får skjutas upp.

Den villkorliga frigivningen syftar till att på ett ändamålsenligt sätt kontrollera övergången från anstalt till ett liv i frihet. Möjligheterna till en successiv övergång från livet i anstalt till ett liv i frihet är i många fall avgörande för den dömdes anpassning. Under prövotiden finns möjlighet till stödjande och kontrollerande insatser. Den villkorliga frigivningen ger också möjlighet att ställa krav på den frigivne och att tillgripa sanktioner om kraven inte uppfylls.

När möjligheten att beakta risken för återfall i brott upphörde 1999 motiverades det bl.a. av vikten av förutsebarhet och likabehandling. Som skäl för lagändringen anfördes också att ingripanden gentemot enskilda personer ska grundas på de brott som de har gjort sig skyldiga till och inte på en bedömning av risk för vad som kan komma att inträffa i framtiden.

Det kan med hänsyn till intresset av samhällsskydd finnas skäl att överväga särskilda samhällsskyddsåtgärder beträffande intagna som vid tidpunkten för villkorlig frigivning bedöms ha en hög risk för återfall i allvarlig brottslighet. Det måste dock beaktas att det inte går att på individnivå säkert säga vem som kommer att återfalla i brott. Regler som innebär att risk för återfall i brott ska utgöra skäl mot villkorlig frigivning kommer därför i vissa fall att leda till att personer frihetsberövas på grund av en risk som inte skulle ha realiserats. Även om forskningen gällande riskbedömningar har utvecklats kvarstår alltjämt svårigheter att göra säkra individuella bedömningar om risken för återfall. Ett system där risk för återfall i brott ska påverka tidpunkten för villkorlig frigivning innebär att ett antal människor kommer att få verkställa längre strafftid i anstalt på grund av den bedömda risken trots att denna risk inte skulle ha realiserats om personen frigivits.

Möjligheten att genom åtgärder som avser den villkorliga frigivningen uppnå samhällsskyddseffekter är begränsade. I bästa fall kan man uppnå en temporär inkapaciteringseffekt, men den kommer aldrig att kunna bli längre än den återstående strafftiden. Effekten får nämligen antas vara begränsad till den tid som den fortsatta inkapaciteringen pågår; det nya brottet – återfallet – kommer sannolikt att inträffa ändå, fast senare.

Även om risken för återfall statistiskt sett är som störst i tiden närmast efter villkorlig frigivning, är det inte särskilt vanligt att personer som avtjänat straff för allvarliga brott begår ny sådan brottslighet i nära tid efter villkorlig frigivning, dvs. under den tid som

den förlängda anstaltsvistelsen skulle pågå. Forskning och statistik visar att det är relativt sällan som en person, som begått ett allvarligt brott, återfaller i allvarlig brottslighet inom ett år efter villkorlig frigivning.

Det finns inte heller stöd för att den ytterligare tiden i anstalt kan leda till bättre förutsättningar att leva ett laglydigt liv efter frigivningen. Regler som innebär att risken för återfall i brott kan påverka frigivningstidpunkten leder till minskad förutsebarhet och att principen om likabehandling åsidosätts. Personer som har begått brott som av domstol tillmätts lika högt straffvärde kommer i praktiken att avtjäna olika långa straff. Regler av detta slag leder också till att den dömda hålls i ovisshet om anstaltsvistelsens längd. Det kan befarias att en sådan ordning leder till att dömda, som i många fall redan är svårrehabiliterade, tappar motivationen till förändring. Därmed skulle reglerna försvåra för Kriminalvården att utforma verkställigheten på ett sätt som underlättar den intagnes anpassning och i värsta fall leda till en motsatt effekt, nämligen att risken för återfall i brott efter frigivningen ökar.

Regler som innebär att personer ska hållas frihetsberövade ytterligare tid inte på grund av vad de har gjort, utan på grund av en risk för vad de efter frigivningen kan komma att göra är också mindre väl förenlig med den straffrättsliga proportionalitetsprincipen.

Sammanfattningsvis kan inte samhällsskyddseffekter ges annat än begränsat genomslag inom ramen för ett tidsbestämt fängelsestraff. Eventuella effekter kommer att vara tillfälliga och inskränka sig till den ytterligare inkapaciteringen. Ställt mot de nackdelar i fråga om bl.a. rättsosäkerhet samt bristande förutsebarhet och likabehandling anser inte vi att intresset av samhällsskydd tillgodoses i sådan utsträckning att det är motiverat att ändra reglerna om villkorlig frigivning. I stället bör arbetet med att stärka de återfallsförebyggande åtgärderna i anstalt och efter villkorlig frigivning fortsätta.

En eventuell reglering som innebär att risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag kan utgöra skäl mot villkorlig frigivning

I vårt uppdrag ingår att, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en ordning som innebär att hög risk för återfall i allvarlig brottslighet ska kunna beaktas som skäl mot villkorlig frigivning bör utformas.

Vi har gjort bedömningen att en eventuell reglering bör omfatta fall där intresset av samhällsskydd kan anses väga särskilt tungt. En rimlig avgränsning är att låta bestämmelserna omfatta s.k. långtidsdömda, dvs. intagna som avtjänar fyra års fängelse eller mer och, om det föreligger särskilda skäl, intagna som dömts till fängelse i två år eller mer. Det är fråga om samma grupp dömda som under verkställigheten i anstalt kan bli föremål för särskilda villkor gällande placering, permission och särskilda utslussningsåtgärder.

Endast sådan risk för återfall som är konkret och beaktansvärd bör kunna leda till att villkorlig frigivning ska ske vid en senare tidpunkt än vad som annars hade gällt. Risker bör vidare avse brottslighet av allvarligt slag samt bedömas föreligga i närtid. Med brottslighet av allvarligt slag avses främst brottslighet som riktar sig mot eller medför fara för liv eller hälsa eller allvarliga brott som ingår som ett led i en organiserad brottslighet. Att brottsligheten ska vara allvarlig innefattar också ett krav på att det ska vara fråga om brott som har ett visst straffvärde.

Det är förenat med påtagliga nackdelar att låta intagna avtjäna hela straffet i anstalt. De som avtjänat hela fängelsestraffet i anstalt kommer inte att omfattas av de övervaknings- och kontrollmöjligheter som systemet med villkorlig frigivning och prøvotid bygger på och som syftar till återanpassning i samhället. Vi har därför särskilt beaktat att en eventuell reglering bör utformas på ett sådant sätt att de fördelar som är förenade med villkorlig frigivning inte går helt förlorade.

Vi har övervägt om frigivning vid risk för återfall i brott bör ske efter det att en annan kvotdel, tre fjärdedelar, avtjänats. Innebörden av frigivning enligt en alternativ kvotdel vid risk för återfall är att tiden för den förlängda inkapaciteringen grundas på det utdömda straffet eller den sammanlagda strafftiden. Detta framstår inte som logiskt. Avsikten med åtgärden är att skydda samhället mot fram-

tida brott, inte att införa en ytterligare reaktion på den tidigare brottsligheten. En eventuell reglering bör därför i stället utformas så att risk för återfall i allvarlig brottslighet kan leda till att frigivningstidpunkten skjuts upp viss tid. Den ytterligare tiden i anstalt bör vara så pass lång att det, i vart fall teoretiskt sett, finns möjlighet till behandlingsinsatser för att hantera risken. Reglerna bör därför utformas så att en konkret och beaktansvärd risk för återfall i allvarlig brottslighet kan leda till att tidpunkten för villkorlig frigivning skjuts upp sex månader åt gången. För att den föreslagna ordningen inte ska leda till att hela straffet avtjänas i anstalt bör frigivningstidpunkten som längst kunna skjutas upp till dess två månader av strafftiden kvarstår. Om den återstående strafftiden understiger åtta månader bör den villkorliga frigivningen kunna skjutas upp kortare tid än sex månader.

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning bör fattas av Kriminalvården. Den riskbedömning som beslutet grundas på måste hålla hög kvalitet. Det är också lämpligt att riskbedömningen utförs av någon utomstående. Riskbedömningar som ska ligga till grund för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning bör utföras av Rättsmedicinalverket. Kriminalvårdens beslut om uppskjuten villkorlig frigivning bör följa samma förfaranderegler som gäller för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av den intagnes misskötsamhet. Det innebär bl.a. att Kriminalvårdens beslut bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Möjligheterna att förebygga återfall i brott efter villkorlig frigivning bör stärkas

Vi bedömer att det finns bättre möjligheter att förebygga återfall i brott efter villkorlig frigivning genom förstärkta insatser i form av kontroll och stöd i frihet. Vi föreslår förstärkta åtgärder för att förebygga återfall i brott efter villkorlig frigivning.

Enligt vår bedömning bör det inte göras någon förändring avseende prövotidens längd efter villkorlig frigivning. De allmänna skötsamhetskraven under prövotiden och skyldigheten för den frigivne att på kallelse inställa sig hos Kriminalvården bör också kvarstå.

Våra förslag innefattar förtydliganden och förändringar av reglerna om övervakning och särskilda föreskrifter efter villkorlig frigivning. Förslagen avser att stärka möjligheten till återfallsförebyggande åtgärder efter villkorlig frigivning och att tydliggöra kopplingen mellan verkställighet av en fängelsepåföljd i anstalt och i frivård.

Vi föreslår att reglerna om övervakning efter villkorlig frigivning förtydligas så att det direkt av lag framgår att den frigivne får ställas under övervakning om det behövs för att minska risken för återfall i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Vidare föreslår vi att övervakningen, om inte annat har beslutats, ska gälla under prövotiden. Förslaget innebär en skärpning för dem som avtjänar strafftider överstigande tre års fängelse och som vid villkorlig frigivning har en prövotid överstigande ett år. Avsikten är att förtydliga att det ska vara behovet av övervakning som ska vara avgörande för om den frigivne ska stå under övervakning. Risken för återfall i brott och behovet av insatser är vanligen störst i tiden närmast efter den villkorliga frigivningen och även framöver måste behovet av övervakning och innehållet i övervakningen löpande omprövas.

När det gäller reglerna om särskilda föreskrifter föreslår vi, på motsvarande sätt som för övervakning, ett förtydligande av att föreskrifter ska meddelas i syfte att minska risken för återfall i brott eller för att på annat sätt underlätta den frigivnes anpassning i samhället. Vi föreslår också att endast de som står under övervakning ska kunna meddelas särskilda föreskrifter.

Vi föreslår att reglerna avseende möjligheten att meddela föreskrifter om boendet förtydligas så att det uttryckligen framgår att en sådan föreskrift också kan avse ett kontrollerat boende. Vidare att det ska vara möjligt att meddela föreskrift om skyldighet att lämna drogprov utan att det samtidigt meddelats föreskrift om vård och behandling. Vi föreslår också att möjligheten att meddela föreskrift om sätt och tid för betalning av skadestånd på grund av brott ska utgå.

För att stärka möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av meddelade föreskrifter föreslår vi att det införs regler om elektronisk övervakning efter villkorlig frigivning. Ett beslut om elektronisk övervakning ska endast få meddelas om det är särskilt påkallat för att minska risken för återfall i brott och då för en tid om högst

sex månader åt gången. Utvecklingen av tekniken för elektronisk övervakning innebär att graden av övervakning kan anpassas efter behovet. Den elektroniska övervakningen får aldrig vara så ingripande att den är att jämföra med en sådan begränsning av rörelsefriheten som äger rum inom ramen för verkställigheten av ett fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Avsikten med våra förslag är att Kriminalvården mer aktivt ska använda föreskrifter och anvisningar i arbetet med att underlätta den frigivnes anpassning i samhället. Det finns anledning att i högre utsträckning använda särskilda föreskrifter efter villkorlig frigivning. Vi föreslår att Kriminalvården ska fatta beslut om särskilda föreskrifter. Det är Kriminalvården som fattar beslut om övervakning. Särskilda föreskrifter utgör ett viktigt komplement till övervakningen och det framstår därmed som lämpligt att Kriminalvården får besluta också om sådana åtgärder. Inom Kriminalvården finns också god kännedom om de fängelsedömda och kompetens för att göra de överväganden som behövs inför beslut om åtgärder för att hantera risk för återfall och för att underlätta den dömdes anpassning i samhället. Ett ytterligare skäl för att ändra beslutsordningen är att skapa förutsättningar för en enhetlig tillämpning när det gäller särskilda föreskrifter. Vi bedömer att en ändrad beslutsordning kan främja enhetligheten i tillämpning av reglerna om särskilda föreskrifter och öka förutsebarheten för den enskilde. Kriminalvårdens beslut om särskilda föreskrifter ska kunna överklagas till övervakningsnämnd och övervakningsnämndens beslut ska kunna överklagas till allmän domstol.

Vi lämnar också förslag avseende hanteringen av misskötsamhet under villkorlig frigivning. Enligt gällande rätt hanteras all misskötsamhet av övervakningsnämnden. Vi föreslår att misskötsamhet i första hand ska hanteras av Kriminalvården. Detta förslag syftar till att öka flexibiliteten i systemet och möjliggöra för Kriminalvården att snabbt inskrida med lämpliga åtgärder när det behövs. Förslaget innebär att Kriminalvården vid misskötsamhet ska överväga om det finns anledning att ompröva meddelade föreskrifter och beslut eller besluta om ytterligare åtgärder. Kriminalvården ska också kunna besluta om varning.

Så allvarlig misskötsamhet som föranleder förverkande av villkorligt medgiven frihet bör även fortsättningsvis hanteras av övervakningsnämnd. Vi anser dock att det finns anledning att utöka

möjligheten till förverkande och föreslår att förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet ska kunna ske med högst tre månader åt gången. Ändringen innebär en markering av den skyldighet som åligger villkorligt frigivna att sköta övervakningen och meddelade föreskrifter.

Ikraftträdande m.m.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

Övergångsbestämmelser föreslås beträffande reglerna om övervakningstid och förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet. Äldre bestämmelser om övervakningstid bör tillämpas i fråga om övervakning som beslutats före ikraftträdandet. Vidare bör äldre bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet tillämpas i fråga om sådan misskötsamhet som ägt rum före ikraftträdandet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom förskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 26 kap. 24 § ska upphöra att gälla,
dels att nuvarande 28 kap. 6 a § ska betecknas 6 b § och att
nuvarande 28 kap. 6 b § ska betecknas 6 c §,
dels att 26 kap. 10–23 §§, 28 kap. 6, 6 a, och 7 §§, 34 kap. 4 och
5 §§, 37 kap. 7 och 11 §§, 38 kap. 10 § samt de nya 28 kap. 6 b och
6 c §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

10 §¹

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

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

11 §²

Det kan i anslutning till att villkorlig frigivning äger rum eller senare beslutas att den villkorligt frigivne skall stå under övervak-

Den frigivne ska under prøvotiden vara skötsam och efter förmåga försöka försörja sig och betala skadestånd som dömts ut på

¹ Senaste lydelse 1998:604.

² Senaste lydelse 2005:967.

ning, om det bedöms som påkallat. Beslut om övervakning meddelas av Kriminalvården. Har övervakning beslutats men bedöms därefter att övervakningen inte längre är påkallad, får övervakningsnämnden besluta att övervakningen skall upphöra. Övervakningen skall utan något särskilt beslut upphöra sedan ett år av prövotiden har förflutit, om inte annat följer av 18 §.

grund av brottet.

Den frigivne är under prövotiden skyldig att på kallelse inställa sig hos Kriminalvården.

12 §³

Övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt bedrivs under ledning av Kriminalvården. Myndigheten förordnar också övervakare och kan vid behov förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen.

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

Beslut i fråga om övervakning meddelas av Kriminalvården.

Om inte annat har beslutats upphör övervakningen vid prövotidens utgång.

13 §⁴

Den frigivne skall, om han står under övervakning, hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin arbetsanställning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen, på kallelse inställa sig hos övervakaren och i övrigt enligt hans anvisningar

Övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt bedrivs under ledning av Kriminalvården.

Kriminalvården förordnar övervakare och får förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen.

³ Senaste lydelse 2005:967.

⁴ Senaste lydelse 2005:967.

upprätthålla förbindelse med honom. I den mån Kriminalvården har bestämt det, gäller vad som nyss har sagts om övervakaren även tjänsteman vid Kriminalvården eller annan person.

14 §⁵

Den frigivne skall under prövotiden vara skötsam, efter förmåga försöka försörja sig samt i övrigt rätta sig efter vad som åligger honom enligt denna balk eller enligt föreskrifter eller anvisningar som meddelats med stöd av den. Han är skyldig att på kallelse inställa sig hos Kriminalvården. Har han förpliktats att ersätta genom brottet uppkommen skada, skall han göra vad han kan för att fullgöra denna skyldighet.

När den frigivne står under övervakning, skall Kriminalvården genom tillsyn och förmedling av stöd och hjälp verka för att den frigivne inte återfaller i brott och för att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas. Kriminalvården skall för detta ändamål fortlöpande hålla sig underrettad om den frigivnes livsföring och om hans förhållanden i övrigt.

Under övervakningen ska Kriminalvården genom stöd och kontroll verka för att den frigivne inte begår nya brott och för att hans eller hennes anpassning i samhället även i övrigt främjas.

En kontroll- och tvångsåtgärd ska stå i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

För varje frigivne som står under övervakning ska upprättas en individuellt utformad plan för övervakningen. Övervakningen ska planeras och utformas efter samråd med den dömda och i samverkan med berörda myndigheter.

⁵ Senaste lydelse 2005:967.

15 §⁶

När det finns skäl att anta att den frigivne för sin anpassning i samhället behöver stöd av en särskild föreskrift om vad han eller hon ska iaktta under prövotiden, får en sådan föreskrift meddelas för en viss tid eller tills vidare. Särskild föreskrift får avse

1. vistelseort eller bostad under viss tid, högst ett år åt gången,
2. arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet eller utbildning,
3. läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling i eller utanför sjukhus eller annan dylik inrättning.

Om den frigivne ska få vård eller behandling enligt första stycket 3, får det föreskrivas att han eller hon ska vara skyldig att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, andra beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Har den frigivne förpliktats att ersätta skada som uppkommit genom brottet, får föreskrifter meddelas om tid och sätt för skadeståndsskyldighetens fullgörande i

Den som står under övervakning ska följa planen för övervakningen och hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin sysselsättning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen.

Den övervakade är också på kallelse skyldig att inställa sig hos övervakaren och i övrigt enligt hans eller hennes anvisningar upprätthålla kontakt med övervakaren. I den mån Kriminalvården har bestämt det, gäller vad som nyss har sagts om övervakaren även tjänsteman vid Kriminalvården eller annan person.

⁶ Senaste lydelse 2008:34.

den utsträckning sådana föreskrifter inte med hänsyn till den frigivnes ekonomiska situation och övriga omständigheter kan antas motverka hans eller hennes anpassning i samhället.

Om den frigivne står under övervakning, får särskild föreskrift meddelas om vad som ska gälla för övervakningen. I en sådan föreskrift får det anges på vilket sätt och i vilken omfattning den frigivne ska hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården. Vidare får det föreskrivas skyldighet för den frigivne att lämna underrättelse till övervakaren eller Kriminalvården om att han eller hon uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning.

16 §⁷

Föreskrift enligt 15 § meddelas av övervakningsnämnd. Kriminalvården får meddela sådan föreskrift för tiden intill dess nämnden har beslutat i frågan.

Om den frigivnes utveckling och personliga förhållanden i övrigt föranleder det, får övervakningsnämnden ändra eller upphäva meddelad föreskrift eller meddela ny föreskrift.

Den som står under övervakning får meddelas en särskild föreskrift 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. En sådan föreskrift ska meddelas för en viss tid, högst ett år åt gången.

En särskild föreskrift får avse

1. på vilket sätt och i vilken omfattning den frigivne ska hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården,

⁷ Senaste lydelse 2005:967.

2. deltagande i brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet,
 3. missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling,
 4. arbete, utbildning eller annan sysselsättning,
 5. kontrollerat boende eller andra anvisningar om boendet,
 6. vistelseort,
 7. skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att den frigivne inte är påverkad av alkohol, andra beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.
- Särskilda föreskrifter meddelas av Kriminalvården. I den plan som upprättas enligt 14 § får Kriminalvården meddela ytterligare anvisningar om vad som gäller under övervakningstiden.

17 §

Övervakaren må meddela anvisningar i fråga om verkställandet av föreskrift enligt 15 §, så ock medgiva tillfällig lättnad och vidtaga omedelbart erforderlig jämkning.

Om det är särskilt påkallat för att minska risken för att den frigivne begår nya brott, får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera efterlevnaden av en föreskrift enligt 16 §.

Elektronisk övervakning får meddelas för högst sex månader åt gången.

18 §⁸

Iakttar den frigivne inte vad som åligger honom enligt denna balk eller enligt föreskrift eller anvisning som meddelats med stöd därav, får övervakningsnämnden, utom att meddela föreskrift enligt 15 § eller fatta beslut i fråga som avses i 37 kap. 7 § första stycket,

1. besluta att varning skall meddelas den frigivne, eller

2. besluta om övervakning av den frigivne under viss tid efter det att ett år av prøvotiden har förflutit, dock längst till prøvotidens utgång.

Om det finns anledning till det får Kriminalvården under prøvotiden ompröva meddelade beslut enligt 12 §, 13 § andra stycket, 16 och 17 §§ eller besluta om ytterligare åtgärder.

Övervakaren får medge tillfällig jämkning av de anvisningar, föreskrifter och kontrollåtgärder som har beslutats.

19 §⁹

Har den frigivne allvarligt åsidosatt sina åligganden och kan det antas att han inte kommer att låta rätta sig genom någon annan åtgärd som övervakningsnämnden kan vidta, får nämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid av högst femton dagar varje gång.

Om den frigivne bryter mot föreskrifter eller anvisningar som gäller för övervakningen får Kriminalvården vidta åtgärd enligt 18 § första stycket. Om en sådan åtgärd anses otillräcklig får Kriminalvården besluta att varning ska meddelas den frigivne.

Om den frigivne på ett allvarligt sätt bryter mot sina åligganden under övervakningen och kan det antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta enligt första stycket, får övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst

⁸ Senaste lydelse 1983:240.

⁹ Senaste lydelse 1998:604.

tre månader varje gång. När tiden för förverkande bestäms ska särskilt beaktas arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder förverkande.

Om det är tillräckligt får övervakningsnämnden vidta åtgärd enligt första stycket.

Åtgärd som avses i 18 § må ej beslutas efter prövotidens utgång. Beslut om åtgärd som avses i 19 § må meddelas även efter prövotidens utgång, därest frågan av övervakningsnämnden upptagits dessförinnan.

20 §¹⁰

Åtgärd som avses i 19 § får inte beslutas efter prövotidens utgång. Förverkande av villkorligt medgiven frihet får beslutas även efter prövotidens utgång om frågan har tagits upp av övervakningsnämnden dessförinnan.

Om förverkande av villkorligt medgiven frihet och om vissa andra åtgärder, när den som dömts till fängelse finnes hava begått annat brott, stadgas i 34 kap.

21 §

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

Uppkommer fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller att vidta åtgärd som avses i 18 § eller åtgärd för att den frigivne skall underkasta sig vård eller behandling, eller har den frigivne undandragit sig övervakningen, får övervakningsnämnden, om omständigheterna föranleder det, förordna att den

22 §¹¹

Uppkommer fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller att vidta annan åtgärd som avses i 19 § eller åtgärd för att den frigivne ska underkasta sig vård eller behandling, eller har den frigivne undandragit sig övervakningen, får övervakningsnämnden, om omständigheterna föranleder det, för-

¹⁰ Senaste lydelse 1973:918.

¹¹ Senaste lydelse 1983:240.

frigivne *skall* på lämpligt sätt omhändertas i avvaktan på vidare förordnande. Ett sådant beslut *skall* omprövas så ofta anledning till det föreligger.

Den som *sålunda* omhändertas får inte kvarhållas längre än en vecka. Om synnerliga skäl *föreligger*, får *dock genom* nytt beslut *förordnas* att han *skall* kvarhållas ytterligare högst en vecka. Efter prövotidens utgång får den omhändertagne *ej* kvarhållas.

ordna att den frigivne på lämpligt sätt *ska* omhändertas i avvaktan på vidare förordnande. Ett sådant beslut *ska* omprövas så ofta anledning till det föreligger.

Den som omhändertas får inte kvarhållas längre än en vecka. Om *det finns* synnerliga skäl, får *ett* nytt beslut *fattas om* att han *eller hon ska* kvarhållas ytterligare högst en vecka. Efter prövotidens utgång får den omhändertagne *inte* kvarhållas.

23 §¹²

Förklaras villkorligt medgiven frihet helt eller delvis förverkad, *skall* med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses *såsom straff genom ny dom*.

Förklaras villkorligt medgiven frihet helt eller delvis förverkad, *ska* med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses *som nytt fängelsestraff*.

24 §

Kan villkorligt medgiven frihet ej längre förklaras förverkad, skall straffet anses vara till fullo verkställt vid prövotidens utgång.

28 kap.

6 §¹³

Vad som föreskrivs i 26 kap. 12–17 §§ *skall* tillämpas på motsvarande sätt beträffande den som har dömts till skyddstillsyn. Rätten *skall* dock i domen för-

Vad som föreskrivs i 26 kap. 11 och 13–15 §§ *ska* tillämpas på motsvarande sätt beträffande den som har dömts till skyddstillsyn. Rätten *ska* dock i domen

¹² Senaste lydelse 1983:240.

¹³ Senaste lydelse 1993:209.

ordna övervakare, om inte särskilda skäl talar mot det. Vidare får rätten i domen meddela föreskrifter enligt 26 kap. 15 § första-tredje styckena samt 27 kap. 5 § andra stycket. Övervakningsnämnden får ändra eller upphäva en föreskrift av sistnämnda slag när det finns skäl till det.

förordna övervakare, om inte särskilda skäl talar mot det.

6 a §¹⁴

I fall som avses i 30 kap. 9 § andra stycket 3 skall rätten, om den planerade behandlingen är av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn, i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd.

I sådant fall skall vidare i domen alltid meddelas föreskrift om den behandlingsplan som den dömda har åtagit sig att följa.

I samband med en sådan behandlingsplan får föreskrivas att den som ansvarar för behandlingen skall anmäla till Kriminalvården och åklagaren, om den dömda allvarligt åsidosätter sina åligganden enligt planen.

Rätten får i domen meddela en särskild föreskrift om vad som ska gälla under prövotiden om det kan antas att föreskriften kan bidra till att den dömda avhåller sig från fortsatt brottslighet eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. En särskild föreskrift får meddelas för en viss tid eller tills vidare och avse

1. vistelseort eller bostad under högst ett år åt gången,
2. arbete, utbildning eller annan sysselsättning,
3. läkarvård, missbruksvård, eller annan behandling eller deltagande i särskild programverksamhet.

Om den dömda ska genomgå vård eller behandling enligt första stycket punkten 3 får föreskrift enligt 26 kap. 16 § andra stycket 7 meddelas.

Rätten får också meddela föreskrifter som avses i 27 kap. 5 § andra stycket.

¹⁴ Senaste lydelse 2005:967.

Övervakaren får meddela anvisningar i fråga om hur en föreskrift enligt första stycket ska verkställas. Han eller hon får också medge tillfällig lättnad och göra en omedelbart gällande jämkning av föreskriften.

6 b §¹⁵

I fall som avses i 6 a § får rätten förordna att den dömda, om han är häktad i målet, i stället skall omhändertas till dess han överförs till det behandlingshem eller den vårdgivare som anges i behandlingsplanen. Omhändertagandet får inte pågå längre än en vecka.

I fall som avses i 30 kap. 9 § andra stycket 3 ska rätten, om den planerade behandlingen är av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn, i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd.

I sådant fall ska vidare i domen alltid meddelas föreskrift om den behandlingsplan som den dömda har åtagit sig att följa.

I samband med en sådan behandlingsplan får föreskrivas att den som ansvarar för behandlingen ska anmäla till Kriminalvården och åklagaren, om den dömda allvarligt åsidosätter sina åligganden enligt planen.

6 c §

I fall som avses i 6 b § får rätten förordna att den dömda, om han eller hon är häktad i målet, i stället ska omhändertas till dess han eller hon överförs till det behandlingshem eller den vårdgivare som anges i behandlingsplanen. Omhän-

¹⁵ Senaste lydelse 1992:373.

dertagandet får inte pågå längre än en vecka.

7 §¹⁶

Om den dömde inte iakttar vad som åligger honom eller henne till följd av domen på skyddstillsyn, får övervakningsnämnden, *utöver att meddela föreskrift enligt 26 kap. 15 § eller fatta beslut i fråga som avses i 37 kap. 7 § första stycket,*

1. besluta att varning ska meddelas den dömde, eller

2. besluta om övervakning av den dömde under viss tid efter det att ett år av prövotiden har förflutit, dock längst till prövotidens utgång.

Om övervakningsnämnden bedömer att övervakning som beslutats enligt första stycket 2 inte längre är påkallad, får nämnden besluta att övervakningen ska upphöra.

Om den dömde inte iakttar vad som åligger honom eller henne till följd av domen på skyddstillsyn, får övervakningsnämnden,

1. meddela föreskrifter enligt 6 a § första och andra styckena,

2. meddela föreskrift om på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde ska hålla kontakt med övervakaren, Kriminalvården eller annan person, eller om skyldighet för den dömde att lämna under rättelse till övervakaren eller Kriminalvården om att han eller hon uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning,

3. förordna om en eller flera personer som biträder vid övervakningen,

4. besluta om att varning ska meddelas den dömde, eller

5. besluta om övervakning av den dömde under viss tid efter det att ett år av prövotiden har förflutit, dock längst till prövotidens utgång.

Om övervakningsnämnden bedömer att övervakning som beslutats enligt första stycket 5 inte längre är påkallad, får nämnden besluta att övervakningen ska upphöra.

¹⁶ Senaste lydelse 2016:491.

Åtgärd som avses i första stycket får inte beslutas av övervakningsnämnden efter provotidens utgång.

34 kap.

4 §¹⁷

Rätten får undanröja en tidigare utdömd påföljd och döma till gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Ett sådant beslut får meddelas endast om det finns särskilda skäl för det samt den tidigare domen har fått laga kraft och dom meddelas innan den tidigare påföljden helt har verkställts.

När påföljden för den samlade brottsligheten bestäms, ska rätten ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av den tidigare domen. Rätten får då döma till fängelse på kortare tid än vad som är föreskrivet för brottet.

Om fängelse döms ut och en uppgift som avses i 27 kap. 2 a § andra stycket, 28 kap. 2 a § andra stycket eller 28 kap. 6 a § första stycket har lämnats, ska detta beaktas när straffets längd bestäms.

Om fängelse döms ut och en uppgift som avses i 27 kap. 2 a § andra stycket, 28 kap. 2 a § andra stycket eller 28 kap. 6 b § första stycket har lämnats, ska detta beaktas när straffets längd bestäms.

5 §¹⁸

Tillämpas 1 § första stycket eller 3 § i fråga om någon som villkorligt frigivits från fängelse, ska, om brottet har begåtts under prøvotiden, 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. 18 § eller förlänga

Om rätten inte beslutar om förverkande enligt första stycket, får den besluta om åtgärd som avses i 26 kap. 19 § eller förlänga

¹⁷ Senaste lydelse 2016:491.

¹⁸ Senaste lydelse 2016:491.

prövotiden med högst ett år utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §.

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.

prövotiden med högst ett år utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §.

37 kap.

7 §¹⁹

Den som har dömts till fängelse får begära prövning av Kriminalvårdens beslut enligt 26 kap. 11 §, 12 § andra meningen eller 13 § andra meningen hos den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den övervakade är inskriven är beläget. Nämnden får också självmant ta upp ett sådant beslut till omprövning eller själv meddela ett sådant beslut. Kriminalvården kan överlämna ett ärende enligt nämnda bestämmelser till nämnden för avgörande.

Kriminalvårdens beslut enligt 26 kap. 12 § första stycket, 15 § andra stycket andra meningen, 16 §, 17 § och 19 § första stycket får överklagas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den övervakade är inskriven är beläget.

11 §²⁰

Beslut av en övervakningsnämnd i frågor som avses i 26 kap. 11, 15, 18, 19 och 22 §§ samt 28 kap. 5 a § andra stycket, 7 och 11 §§ får överklagas till tingsrätten i den ort där övervakningsnämnden är belägen. Överklagandet ska ges in till övervakningsnämnden. Klagor-

Beslut av en övervakningsnämnd i frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 16, 17, 19 och 22 §§ samt 28 kap. 5 a § andra stycket, 7 och 11 §§ får överklagas till tingsrätten i den ort där övervakningsnämnden är belägen. Överklagandet ska ges in till övervakningsnämnden. Klagor-

¹⁹ Senaste lydelse 2010:612.

²⁰ Senaste lydelse 2010:612.

tiden räknas från den dag då den klagande fick del av beslutet. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden.

tiden 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.

38 kap.

10 §

Varning som beslutats av domstol *eller* övervakningsnämnd *skall* utan dröjsmål meddelas den dömda personligen. *Kan varningen ej meddelas* i samband med beslutet, *må* det överlämnas åt annan domstol eller övervakningsnämnd att meddela den.

Varning som beslutats av domstol, övervakningsnämnd *eller Kriminalvården ska* utan dröjsmål meddelas den dömda personligen. *Kan domstol eller övervakningsnämnd inte meddela varningen* i samband med beslutet, *får* det överlämnas åt annan domstol eller övervakningsnämnd att meddela den.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2. Bestämmelserna i 26 kap. 11 § sista meningen och 18 § 2 ska tillämpas i sin äldre lydelse i fråga om övervakning som beslutats före ikraftträdandet.

3. Bestämmelserna i 26 kap. 19 § ska tillämpas i sin äldre lydelse i fråga om förhållanden som inträffat före ikraftträdandet.

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

Härigenom förskrivs i fråga om fängelselagen (2010:610) att 11 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

6 §

Ett tillstånd till en utslussningsåtgärd ska förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor.

Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller meddela nya villkor.

Om det finns särskilda skäl, får Kriminalvården förena en vårdvistelse enligt 3 § med en föreskrift enligt 26 kap. 15 § första stycket 3 brottsbalken som ska gälla för tiden efter villkorlig frigivning. Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller meddela en ny föreskrift.

Om det finns särskilda skäl, får Kriminalvården förena en vårdvistelse enligt 3 § med en föreskrift enligt 26 kap. 16 § första stycket 3 brottsbalken som ska gälla för tiden efter villkorlig frigivning. Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller meddela en ny föreskrift.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 31 mars 2016 att utse en särskild utredare för att, i syfte att stärka möjligheterna att förebygga och förhindra återfall i allvarlig brottslighet, överväga och föreslå ändringar i systemet med villkorlig frigivning. Direktiven framgår av *bilaga 1*.

I utredningens uppdrag ingår sammanfattningsvis att

- analysera och ta ställning till om risk för återfall i allvarlig brottslighet ska beaktas särskilt som skäl mot villkorlig frigivning,
- oavsett ställningstagande i sak föreslå hur en ordning där sådan risk beaktas särskilt bör vara utformad,
- överväga om förutsättningarna för och innehållet i de särskilda föreskrifter som kan meddelas under prøvotiden efter villkorlig frigivning bör förändras, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i april 2016 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt sex tillfällen. Därutöver har flera interna arbetsmöten hållits mellan utredaren och sekreterarna.

Utredningen har följt arbetet med brottsförebyggande åtgärder som bedrivs inom Regeringskansliet och Kriminalvårdens arbete med förstärkta insatser avseende särskilda utslussningsåtgärder. Vidare har utredningen följt arbetet med att ta fram en modell för samverkan

kring återfallsförebyggande åtgärder, s.k. inslussningsåtgärder, och sammanträffat med utredaren som haft i uppdrag att lämna förslag på bättre samverkan för återfallsförebyggande åtgärder.

För att inhämta information om riskbedömningar avseende återfall i brott har utredningen sammanträffat med företrädare för Kriminalvården och Rättsmedicinalverket. Utredningen har också gjort studiebesök på riksmottagningen på Kumlaanstalten och på Rättsmedicinalverkets rättspsykiatriska undersökningsenhet i Huddinge.

Utredningen har vidare sammanträffat med företrädare för Kriminalvården och frivården beträffande möjligheterna att förstärka de återfallsförebyggande åtgärderna efter villkorlig frigivning.

Överväganden om de ekonomiska konsekvenserna av våra författningsförslag och en lagteknisk modell avseende en eventuell förändring av reglerna om villkorlig frigivning har skett i samarbete med Kriminalvården och Rättsmedicinalverket.

Experterna i utredningen har medverkat inte bara med värdefulla synpunkter utan också med eget utredningsmaterial. Statistiskt underlag har, direkt eller genom experterna, inhämtats från Brå och Kriminalvården.

Information om lagstiftning från andra nordiska länder har inhämtats dels genom kontakter med företrädare från de nordiska justitieministerierna, dels genom sökningar i databaser. Redogörelsen för reglerna i Tyskland, England och USA har doktorand Jenny Samuelsson Käätä, vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet, tagit fram på uppdrag av utredningen. Jenny Samuelsson Käätä har även i övrigt bistått utredningen.

Av tidsskäl har vi inte kunnat redovisa statistik och material som kommit till vår kännedom efter april 2017.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet omfattar 12 kapitel.

Betänkandet inleds med våra författningsförslag (kapitel 1).

Därefter följer inledande kapitel med utredningens uppdrag och arbete (kapitel 2), ett avsnitt om gällande rätt (kapitel 3), en genomgång av tidigare överväganden och pågående arbeten (kapitel 4) samt en redogörelse för regleringen i några andra länder (kapitel 5).

Som en allmän bakgrund till våra överväganden redogörs där-
efter för den statistiska bilden avseende allvarlig brottslighet och
återfall i sådan brottslighet (kapitel 6) och riskbedömningar avseende
återfall i brott (kapitel 7).

Utredningens huvuduppdrag är att överväga om risk för återfall
i allvarlig brottslighet ska beaktas särskilt som skäl mot villkorlig
frigivning och om de återfallsförebyggande åtgärderna efter vill-
korlig frigivning kan stärkas. Våra överväganden avseende villkorlig
frigivning och ett förslag till en eventuell reglering finns i kapitel 8.
Våra överväganden avseende förstärkta återfallsförebyggande åtgärder
redovisas i kapitel 9.

I nästa del av betänkandet behandlas frågor hänförliga till genom-
förandet av förslagen. Det är fråga om förslagens ekonomiska och
andra konsekvenser (kapitel 10) samt ikraftträdande och övergångs-
bestämmelser (kapitel 11).

I betänkandets sista kapitel finns författningskommentaren (kapi-
tel 12).

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

I detta avsnitt redogörs för de delar av gällande rätt som har betydelse för vårt arbete. Avsnittet inleds med en beskrivning av gällande rätt avseende fängelsestraffets längd, omvandling av fängelse på livstid och de närmare reglerna om verkställigheten av fängelsestraff. Därefter redogörs för reglerna om villkorlig frigivning och de regler som gäller under prövotiden efter villkorlig frigivning. Avsnittet avslutas med en redogörelse för gällande rätt i fråga om betydelsen av tidigare brottslighet vid påföljdsbestämningen.

3.2 Fängelse

3.2.1 Fängelsestraffets längd

Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet (26 kap. 1 § brottsbalken). Fängelse på viss tid kan dömas ut i minst 14 dagar och högst 10 år. Under vissa förutsättningar kan fängelse på viss tid dömas ut i högst 18 år. Fängelse på livstid kan efter ansökan av den dömda omvandlas till fängelse i minst 18 år enligt de bestämmelser som följer av lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid (se nedan).

Om fängelse används som gemensamt straff för flera brott får det gemensamma straffet sättas över det svåraste av maximistrafen för de olika brotten (26 kap. 2 § brottsbalken). Det får dock inte överstiga maximistrafen sammanlagda med varandra och inte heller vara längre än 18 år. Dessutom får det gemensamma straffet inte överskrida maximistrafet med mer än en viss i bestämmelsen angiven tid. Det gemensamma straffet får inte sättas lägre än det högsta av minimistrafen för de olika brotten.

Om den som tidigare dömts till fängelse i lägst två år återfaller i ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än sex år får domstolen döma ut ett fängelsestraff som överstiger maximistraffet i straffskalan för det nya brottet, eller – om det är fråga om flera brott – det högsta straffet som kan dömas ut för den samlade brottsligheten, med högst fyra år (26 kap. 3 § brottsbalken). Straffet får dock inte överstiga 18 år. En sådan förhöjning av maximistraffet vid återfall i särskilt allvarlig brottslighet får inte tillämpas såvitt avser brott som den tilltalade begått före det att han eller hon fyllt 21 år.

För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 21 år får som huvudregel inte dömas till svårare straff än fängelse i tio år (29 kap. 7 § andra stycket brottsbalken). Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av bestämmelserna i 26 kap. 2 § brottsbalken om förhöjt straffmaximum vid flerfaldig brottslighet, får det dock dömas till fängelse i högst 14 år.

3.2.2 Omvandling av fängelse på livstid

Enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid (omvandlingslagen) får den som dömts till fängelse på livstid ansöka om omvandling av livstidsstraffet till fängelse på viss tid (2 §). Även Kriminalvården får ansöka om omvandling för en livstidsdömd om det finns särskilda skäl. En ansökan får göras först när den dömde har avtjänat minst tio år av straffet (3 §).

Vid prövningen av en ansökan om omvandling ska särskilt beaktas den tid som den dömde har avtjänat, vad som av domen framgår om de omständigheter som legat till grund för straffmätningen, om det finns risk för att den dömde återfaller i brottslighet av allvarligt slag, om den dömde har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten och om den dömde har medverkat till att främja sin anpassning i samhället (4 § första stycket). Med risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag ska förstås en konkret och beaktansvärd risk för återfall i sådan brottslighet.¹ Frågan om betydelsen av återfallsrisken ska avgöras från fall till fall. En konkret och beaktansvärd risk för återfall i allvarlig brottslighet ska leda till att ansökan avslås.

¹ Prop. 2005/06:35 s. 39 och 60.

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 och med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning samt den dömdes behov av åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet (4 § tredje stycket). Fängelsestraffets längd får inte understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut, dvs. fängelse i 18 år.

En ansökan om omvandling prövas av Örebro tingsrätt (6 §). Förfarandet vid prövningen utgör en tvåpartsprocess där åklagaren är den dömdes motpart i ärendet (7 §). Åklagarens uppgift är bl.a. att bevaka samhällsintresset och brottsofferaspekter. Om det inte är uppenbart obehövligt ska domstolen inför prövningen inhämta yttrande från Kriminalvården (9 §). Vidare får en ansökan om omvandling i princip inte bifallas utan att en utredning med ett utlåtande om risken för att den dömda återfaller i brottslighet inhämtas från Rättsmedicinalverket (10 §). En sådan utredning ska innehålla en bedömning av risken för att den dömda återfaller i brottslighet och uppgifter om vilken typ av brottslighet som avses. Om risk för återfall konstateras ska det även lämnas förslag till åtgärder för att minska risken. Utlåtandet ska avges av en läkare, psykolog eller någon annan som deltagit i utredningen och som med hänsyn till utbildning och erfarenhet är lämpad för uppgiften (4 § förordningen [2006:1119] om omvandling av fängelse på livstid). Rättens avgörande sker genom beslut (13 §).

3.3 Verkställighet av fängelsestraff i anstalt

Den som dömts till fängelse ska enligt huvudregeln avtjäna straffet i kriminalvårdsanstalt (26 kap. 5 § brottsbalken). Verkställigheten regleras i fängeslagen (2010:610) och fängeseförordningen (2010:2010). Kompletterande bestämmelser finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1 *FÄRK Fängelse*).

3.3.1 Verkställighetsplanering med inriktning på återfallsförebyggande åtgärder

Bestämmelser om planeringen och utformningen av verkställigheten av fängelsestraff finns i 1 kap. 5 § fängelselagen. Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersetts, ska verkställigheten inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. För varje intagen ska det finnas en individuellt anpassad verkställighetsplan. Verkställighetsplanen ska vara baserad på en sammanställning och bedömning av identifierade risker, behov och förutsättningar som har betydelse för verkställigheten och för möjligheterna att minska risken för återfall i brott.

Närmare regler om verkställighetsplaneringen finns i 6–9 §§ fängelseförordningen. En verkställighetsplan 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. Vid planeringen av verkställigheten ska förutsättningarna för att den intagne ska kunna beviljas särskilda utslussningsåtgärder särskilt övervägas. Hänsyn tas till anstaltstidens längd och den intagnes motivation till förändring. Vid utformningen av verkställighetsplanen ska också hänsyn tas till brottsoffer och andra som berörs av verkställigheten. Under verkställigheten ska planen fortlöpande följas upp och ändras när det finns anledning till det.

Det är inte den intagne som avgör vilka åtgärder som bör komma i fråga under verkställigheten. En viktig utgångspunkt är dock att den intagne ska motiveras att aktivt delta i och medverka vid planeringen av verkställigheten. Planen ska därför utformas efter samråd med den intagne. Inför frigivningen ska verkställighetsplanen vara särskilt inriktad på konkreta åtgärder som kan underlätta övergången till ett liv i frihet. För att underlätta den intagnes anpassning i samhället krävs ofta stödåtgärder från andra myndigheter än Kriminalvården, t.ex. för att skaffa bostad och arbete eller få sjukvård. Planeringen och utformningen av verkställigheten ska därför ske i samverkan med berörda myndigheter, framför allt socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Vid verkställighetsplaneringen görs i normalfallet en planering av hela verkställigheten. Planen omfattar inte bara tiden i anstalt och frigivningsförberedande åtgärder utan också eventuell övervakning efter villkorlig frigivning.² Om Kriminalvården vid planeringen bedömer att den intagne bör ställas under övervakning efter villkorlig frigivning ska frivården vara involverad i den övergripande planen. Frivårdskoordinatorn och planeraren på anstalt ska samverka gällande den övergripande planeringen. För frivårdskoordinatorn ligger fokus på innehållet i övervakningen, samverkan med externa aktörer inför frigivning, planering av innehållet i särskilda utslussningsåtgärder och vissa frigivningsförberedelser.³

3.3.2 Särskilda villkor

För att upprätthålla kravet på samhällsskydd ska det för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år, om det inte är uppenbart obehövligt, beslutas om särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, vistelse utanför anstalt och särskilda utslussningsåtgärder (1 kap. 7 § fängelselagen). Om det finns särskilda skäl ska sådana villkor också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år.

Bestämmelserna om särskilda villkor syftar till att upprätthålla kravet på samhällsskydd. Genom särskilda villkor sätts den yttre ramen för en intagens verkställighet vad gäller säkerhet. Det är t.ex. fråga om under vilken grad av övervakning och kontroll som den intagne ska placeras, vid vilken tidpunkt den intagne tidigast kan beviljas permission samt när och i vilken form han eller hon kan medges en särskild utslussningsåtgärd. Beslut om placering, permission, särskild permission eller särskilda utslussningsåtgärder får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren (1 kap. 8 § andra stycket fängelselagen).

När flera straff avtjänas samtidigt är det den sammanlagda strafftiden som är avgörande för om reglerna om särskilda villkor är tillämpliga. Den som dömts till ett kortare fängelsestraff än fyra år kan också omfattas av regleringen om han eller hon till följd av

² Handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2), beslutad 2016-09-19.

³ Handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2), beslutad 2016-09-19.

flera straff eller förverkande av villkorligt medgiven frihet ska avtjäna fyra år eller längre tid.⁴ För att reglerna ska vara tillämpliga för dem som dömts till fängelse i lägst två år är det dock inte tillräckligt att strafftiden till följd av flera straff eller förverkande uppgår till två år utan det krävs en dom på minst två års fängelse. Att reglerna om villkorlig frigivning i praktiken innebär att den dömda kommer att friges inom kortare tid än fyra respektive två år saknar betydelse för om särskilda villkor ska meddelas.

Beslut om särskilda villkor ska föregås av en individuell prövning och bygga på en risk- och behovsprofil av den intagne. Kriminalvårdens riskbedömning inför beslut om särskilda villkor behandlas i kapitel 7.

För den som dömts till fängelse i lägst två år kan särskilda villkor beslutas om det föreligger särskilda skäl. Som exempel på särskilda skäl anges i förarbetena att en intagen har kopplingar till grov organiserad brottslighet.⁵ I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd anges att särskilda skäl att besluta om särskilda villkor för en intagen som dömts till fängelse i lägst två år exempelvis kan vara att den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet, att den intagne var under 21 år när brottet begicks och är dömd för upprepad våldsbrottslighet eller att den intagne under tidigare verkställighet har gjort sig skyldig till allvarlig misskötsamhet. Även att det finns en hög risk för rymning, fritagning eller för att den intagne gör sig skyldig till allvarlig brottslighet i anstalten, kan enligt de allmänna råden utgöra skäl för särskilda villkor.

3.3.3 Placering och sysselsättning

I 2 kap. fängelselagen finns bestämmelser om placering. Enligt dessa får en intagen inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (1 §). En intagen får placeras på en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om det finns en

⁴ Prop. 2009/10:135 s. 122.

⁵ A. prop. s. 123.

varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet. Placering på säkerhetsavdelning kan också ske om det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt (4 §). Ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

Regler om sysselsättning finns i 3 kap. fängelselagen. Den som är intagen i kriminalvårdsanstalt ska ges möjlighet till sysselsättning i form av arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet (1 §). En intagen är skyldig att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne (2 §). Skyldigheten att delta i programverksamhet avser inte bara arbete, undervisning och utbildning utan även andra former av programverksamhet. En annan sak är att det inte alltid kan anses meningsfullt att ålägga en intagen skyldighet att delta i brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet som han eller hon saknar motivation för.⁶ Medicinsk behandling av en intagen, kan liksom annars gäller i samhället, endast ges på frivillig grund (2 § tredje stycket). Med medicinsk behandling avses såväl somatisk som psykiatrisk behandling. (Jfr JO 1995/96 s. 126 om deltagande i gruppsamtal.) Förbudet hindrar inte att Kriminalvården arbetar aktivt med att motivera intagna att delta i behandling av medicinsk karaktär mot t.ex. missbruk.⁷

3.3.4 Permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt

I 10 kap. fängelselagen regleras förutsättningarna för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt. En intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid, permission (1 §). För att permission ska beviljas krävs i normalfallet att minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats. Undantag från kvalifikationstiden kan göras om det finns särskilda

⁶ Prop. 2009/10:135 s. 129.

⁷ A. prop. a. st.

skäl. Särskilda skäl kan t.ex. vara att en intagen har behov av att besöka socialtjänsten eller tandläkare.⁸ För en intagen som avtjänar fängelse på livstid ska kvalifikationstiden bestämmas som om strafftiden är arton år. En förutsättning för permission är också att det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Permission kan vara såväl regelbunden, t.ex. helgpermission, som annan tillfällig vistelse utanför anstalt som syftar till att underlätta den intagnes successiva utslussning. I förarbetena nämns som exempel på den sistnämnda typen permission i syfte att besöka frivården, socialtjänsten eller Arbetsförmedlingen, delta i möten som arrangeras av Anonyma alkoholister eller Anonyma narkomaner eller för att utöva en viss fritidsaktivitet.⁹

Om det finns särskilt ömmande skäl får en intagen beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) (2 §). För att särskild permission ska beviljas krävs att den intagnes behov inte kan tillgodoses genom vanlig permission och att permission kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Särskild permission kan erhållas för att besöka en närstående som är allvarligt sjuk, delta på närståendes begravning eller en viktig angelägenhet som rör den intagnes barn.¹⁰

En permission ska förenas med de särskilda villkor som behövs (5 §). Villkoren ska vara individuellt utformade utifrån riskbedömningen och omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd kan villkor t.ex. avse

- anmälningssplikt,
- förbud att använda alkohol eller annat berusningsmedel,
- förbud att använda andra läkemedel än de som förskrivits av läkare,
- förbud att vistas inom ett visst område,
- förbud att ta kontakt med brottsoffer,
- skyldighet att följa uppgjord planering för permission och resa,

⁸ Prop. 2009/10:135 s. 159.

⁹ A. prop. s. 159 f.

¹⁰ Prop. 2009/10:135 s. 160.

- skyldighet att genomföra antialkoholbehandling före permissionen,
- skyldighet att under hela eller delar av permissionen vistas inom ett visst område, t.ex. på permissionsadressen eller annan angiven plats, eller
- åtföljande av personal under permissionen.

3.3.5 Särskilda utslussningsåtgärder

Sedan 2007 finns det fyra olika särskilda utslussningsåtgärder som syftar till att underlätta övergången från tiden i anstalt till livet i frihet.¹¹ Bestämmelser om särskilda utslussningsåtgärder finns i 11 kap. fängelselagen. Det är fråga om åtgärder som syftar till att minska risken för att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Utslussningsåtgärden ska planeras så att de kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning. Som nämnts ovan ska förutsättningarna för att bevilja särskilda utslussningsåtgärder övervägas redan i samband med verkställighetsplaneringen (6 § fängelseförordningen).

De olika typerna av utslussningsåtgärder är frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. Gemensamt för de olika utslussningsåtgärdena är att de endast får meddelas om det inte finns någon beaktansvärd risk för att den dömda kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig (2–5 §§). I förarbetena betonas att riskbedömningen är en viktig del i prövningen, men att denna bedömning samtidigt inte får göras så restriktiv att möjligheten till utslussning i praktiken utesluts. Synen på misskötsamhet måste vara realistisk och det går inte heller helt att utesluta risken för återfall i missbruk och brott. Bedömningen av risk ska göras utifrån den utslussningsåtgärd som är aktuell och de villkor och den kontroll som åtgärden förenas med. Det innebär att en intagen som inte uppfyller kraven för en viss åtgärd, t.ex. utökad frigång, kan beviljas t.ex. vistelse i halvvägshus eller vårdvistelse.¹²

Frigång innebär att en intagen under dagtid utanför anstalt utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anord-

¹¹ Prop. 2005/06:123.

¹² Se a. prop. s. 43 och prop. 2009/10:135 s. 164.

nad verksamhet. Frigång får beviljas en intagen som har behov av introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen (2 §).

Vårdvistelse innebär att en intagen placeras i ett sådant hem som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och får beviljas en intagen som har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet (11 kap. 3 § fängelselagen). Med hem som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen avses antingen hem för vård och boende (HVB) eller familjehem. Behovet av vård och behandling kan t.ex. vara påkallat på grund av drogmisbruk, spelberoende, våldsbänagenhet, sexualbrottsrelaterat beteende, kriminellt beteende, psykiatrisk problematik eller funktionsnedsättning. Avgörande för valet av vårdgivare är den intagnes behov. Om den intagne primärt har behov av behandling bör placering i behandlingshem övervägas i första hand. För en intagen med mindre behov av behandling, men med större behov av stöd, eftervård och social träning kan familjehem vara det mest lämpliga. Kriminalvården upphandlar också s.k. arbetskooperativ och kontrollerade boenden och även en sådan placering kan ske inom ramen för en vårdvistelse. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd bör den intagne ha genomfört någon form av brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet i anstalt eller på annat sätt visat att han eller hon är redo för att bearbeta sin problematik på det sätt som kommer att krävas under vårdvistelsen.

Vistelse i *halvvägshus* innebär att en intagen är placerad i ett av Kriminalvården kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn. Vistelse i halvvägshus får beviljas en intagen som har särskilt behov av stöd eller tillsyn när minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats. För vistelse i halvvägshus krävs vidare att den intagne utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet (4 §). Halvvägshus är en typ av övergångsboende för intagna som inte har en tillräckligt ordnad situation med sysselsättning och bostad och som inte har ett vårdbehov som krävs för att en vårdvistelse ska vara aktuell. Halvvägshus kontrolleras av Kriminalvården och är bemannade dygnet runt för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn. Den intagne får inte vistas utanför halvvägshuset annat än på särskilt bestämda tider.

Utökad frigång innebär att en intagen under kontrollerade former avtjänar fängelsestraffet i sin bostad. Liksom vistelse i halvvägshus krävs för utökad frigång att den intagne avtjänat minst halva strafftiden, dock minst tre månader, och att han eller hon utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet (5 §).

Det är Kriminalvården som beslutar om en intagen ska beviljas en särskild utslussningsåtgärd. Efter omprövning får Kriminalvårdens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol (14 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen).

En utslussningsåtgärd ska enligt 11 kap. 6 § första stycket fängelselagen förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor.

Villkoren ska vara individuellt utformade och anpassade till den utslussningsåtgärd som avses. Villkor om skötsamhet och den intagnes skyldighet att hålla kontakt med Kriminalvården bör regelmässigt meddelas.¹³ Intagna som är föremål för särskild utslussningsåtgärd meddelas också regelmässigt villkor om att avhålla sig från alkohol och andra berusningsmedel. Den som är beviljad en utslussningsåtgärd är enligt 11 kap. 7 § fängelselagen skyldig att på begäran lämna vissa angivna prover för att visa att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Villkor kan enligt förarbetena¹⁴ och Kriminalvårdens allmänna råd och föreskrifter även avse t.ex.

- vilken bostad den intagne ska ha under utslussningsåtgärden,
- vilka tider och för vilka ändamål den intagne får vistas utanför bostaden eller, vid vårdvistelse, utanför hemmet,
- förbud att vistas inom eller utanför ett visst geografiskt område,
- förbud att ta kontakt med en viss person, eller

¹³ Prop. 2009/10:135 s. 168.

¹⁴ Prop. 2005/06:123 s. 46.

- vad som ska gälla i fråga om arbete, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sysselsättning.

Kriminalvården får enligt 11 kap. 6 § andra stycket fängelselagen ändra, upphäva eller meddela nya villkor om det finns skäl till det på grund av nya omständigheter. Villkoren kan ändras i såväl skärpande som lindrande riktning. Skärpande villkor kan t.ex. behöva meddelas för att en utslussningsåtgärd ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt eller för att kontrollen ska kunna upprätthållas vid misskötsamhet som inte är så allvarlig att det finns skäl att upphäva utslussningsåtgärden. Om verkställigheten har fungerat utan anmärkning kan det finnas skäl att, efter en tid, ändra villkoren i syfte att minska graden av kontroll. Ett villkor kan behöva upphävas om det inte längre finns förutsättningar för det aktuella villkoret.¹⁵

Om det finns särskilda skäl får Kriminalvården enligt 11 kap. 6 § tredje stycket fängelselagen förena ett beslut om vårdvistelse med en förskrift om vård eller behandling enligt 26 kap. 15 § första stycket 3 brottsbalken som ska gälla för tiden efter villkorlig frigivning. Fram till tidpunkten för villkorlig frigivning får Kriminalvården, på samma sätt som gäller för villkor, ändra, upphäva eller meddela en ny föreskrift om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det. Efter tidpunkten för villkorlig frigivning ankommer det enligt 26 kap. 16 § brottsbalken på övervakningsnämnd att fatta beslut om en sådan föreskrift.

Innebörden av att en förskrift meddelats är att bestämmelserna i 26 kap. brottsbalken om skyldigheter och sanktioner kan tillämpas. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd kan det finnas särskilda skäl att meddela föreskrift enligt 26 kap. 15 § första stycket 3 brottsbalken om den planerade behandlingen inte kan fullgöras innan tidpunkten för villkorlig frigivning och en förskrift bedöms öka möjligheterna att behandlingen fullgörs.

Tillstånd till utslussningsåtgärd ska enligt 11 kap. 8 § fängelselagen upphävas som det inte längre finns förutsättningar för åtgärden, eller om den intagne inte rättar sig efter villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden. En särskild utslussningsåtgärd kan vidare behöva upphävas om

¹⁵ Se prop. 2009/10:135 s. 168.

det inte längre finns förutsättningar för åtgärden. Bristande förutsättningar kan t.ex. föreligga om en intagen som beviljats utökad frigång förlorar sin bostad. Samma sak gäller om den intagne bor tillsammans med en person som inte längre ger sitt tillstånd till att verkställigheten sker i den gemensamma bostaden. Andra bristande förutsättningar som kan leda till att en särskild utslussningsåtgärd upphävs är enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd att den intagne förlorar sin sysselsättning, kontroll med elektroniska hjälpmedel inte går att upprätthålla, brottsoffer flyttar in i den intagnes bostad, eller den utökade frigången visar sig inverka menligt på barn som den intagne delar bostad med.¹⁶

Misskötsamhet ska leda till snabb och tydlig reaktion. Allvarlig misskötsamhet som kan leda till att en utslussningsåtgärd upphävs är t.ex. att en intagen avviker, begår nya brott, är påverkad av alkohol eller narkotika, vägrar att lämna prov för drogkontroll, inte sköter sin skyldighet att hålla kontakt med Kriminalvården eller inte utför eller deltar i den sysselsättning som bestämts.¹⁷ Det ställs höga krav på skötsamhet för intagna som beviljats särskild utslussningsåtgärd, även om det måste finnas en viss tolerans. Vid misskötsamhet av mindre betydelse kan Kriminalvården meddela nya eller ändrade villkor.

Enligt förarbetena bör överträdelser av villkor i samband med vistelse utanför anstalt enligt 11 kap. fängelselagen i första hand leda till att utslussningsåtgärden upphävs.¹⁸ Vid verkställighet av fängelse räknas den tid som en intagen vistas utanför anstalt med stöd av 11 kap. 1 § fängelselagen in i verkställighetstiden, om inte särskilda skäl talar mot det (19 § andra stycket lagen [1974:286] om beräkning av strafftid m.m.). Sådana skäl kan föreligga t.ex. om en intagen använder tiden utanför anstalt för annat ändamål än det avsedda, t.ex. genom att missbruka narkotika eller utöva annan brottslig verksamhet.¹⁹ Misskötsamhet i samband med en särskild utslussningsåtgärd kan, på samma sätt som misskötsamhet i anstalt, leda till att den intagne meddelas en varning (12 kap. 1 § fängelselagen).

¹⁶ Se prop. 2005/06:123 s. 47 och prop. 2009/10:135 s. 169.

¹⁷ Prop. 2005/06:123 s. 47.

¹⁸ A. prop. a. st. och prop. 2009/10:135 s. 172.

¹⁹ Prop. 2009/10:135 s. 214.

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en påbörjad vårdvistelse, en vistelse i halvvägshus eller en utökad frigång prövas enligt 13 kap. 3 § fängelselagen av övervakningsnämnd efter anmälan av Kriminalvården. Nämnden får också självmant ta upp frågan. Ett tillstånd till en påbörjad vårdvistelse, en vistelse i halvvägshus eller en utökad frigång kan enligt 13 kap. 4 § fängelselagen interimistiskt upphävas av Kriminalvården i avvaktan på övervakningsnämndens prövning. Kriminalvårdens beslut ska genast ställas under övervakningsnämndens prövning. Senast den första arbetsdagen efter den dag då Kriminalvårdens beslut meddelades ska övervakningsnämnden pröva om beslutet ska bestå i avvaktan på den slutliga prövningen. Fastställer inte nämnden beslutet inom den tiden, upphör beslutet att gälla. Nämnden ska skyndsamt ta upp frågan till slutlig prövning.

Om ett tillstånd till en påbörjad utslussningsåtgärd upphävs, ska den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av straffet i anstalt (11 kap. 9 § fängelselagen). Den myndighet som fattat beslutet ska underrätta Polismyndigheten som ska förpassa den intagne för fortsatt verkställighet till den anstalt som Kriminalvården anger (34 § fängelseförordningen).

3.4 Villkorlig frigivning

3.4.1 Inledning

Den villkorliga frigivningen infördes i svensk rätt år 1906. Bestämmelserna om villkorlig frigivning har ändrats vid flera tillfällen. Sedan brottsbalken infördes har ändringar genomförts åren 1965, 1973, 1974, 1979, 1981, 1982, 1983, 1993, 1999 och 2007.

Bestämmelser om villkorlig frigivning finns i 26 kap. brottsbalken. I förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårds-påföljder (frivårdsförordningen) finns kompletterande bestämmelser. Kriminalvården har också meddelat föreskrifter och allmänna råd på området (KVFS 2011:1).

Bestämmelserna om villkorlig frigivning gäller oavsett om den dömde avtjänar fängelsestraff i anstalt eller i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll.

3.4.2 Nuvarande reglering

Tidpunkten för villkorlig frigivning

Den centrala bestämmelsen om villkorlig frigivning finns i 26 kap. 6 § brottsbalken. Enligt den gäller som huvudregel att villkorlig frigivning ska ske när den dömden har avtjänat två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst en månad (första stycket). Fängelse som förvandlingsstraff för böter och fängelsestraff som dömts ut i kombination med skyddstillsyn, s.k. 28:3-fängelse, ska dock alltid verkställas fullt ut (tredje stycket). Bestämmelsen innebär att det råder en presumtion för att alla som dömts till ett tidsbestämt straff om minst en månad ska friges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

Synnerliga skäl mot villkorlig frigivning

Om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning kan den skjutas upp med högst sex månader åt gången (26 kap. 6 § andra stycket och 26 kap. 7 § andra stycket brottsbalken). Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömden på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Enligt förarbetena ska med uttrycket föreskrifter som gäller för verkställigheten förstås all normgivning som en intagen har att rätta sig efter, dvs. såväl lagar och förordningar som Kriminalvårdens föreskrifter och ordningsregler. Med villkor avses annat som är bindande för den intagne, t.ex. vad som bestämts i hans eller hennes verkställighetsplan. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska en helhetsbedömning av allt som har inträffat under verkställigheten göras. Enstaka överträdelse är normalt inte tillräckligt för att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp, utan som regel krävs att den dömden på ett allvarligt sätt har brutit mot reglerna vid ett flertal tillfällen. Som exempel på att en enstaka mycket allvarlig överträdelse kan vara tillräcklig för att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp nämns i förarbetena en rymning.²⁰ Uppskjuten villkorlig frigivning kan också komma i fråga om en

²⁰ A. prop. s. 56 och 73.

intagen under en stor del av verkställighetstiden vägrar att delta i någon form av sysselsättning eller om han eller hon upprepat betar sig aggressivt.

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning fattas av Kriminalvården (26 kap. 9 § brottsbalken) och kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (38 kap. 14 § brottsbalken). I beslutet ska anges en ny tidpunkt för när den dömden ska frigives villkorligt (26 kap. 7 § brottsbalken). Vid den tidpunkten ska villkorlig frigivning ske, om det inte även då finns synnerliga skäl som innebär att frigivningen ska skjutas upp ytterligare. När den nya tidpunkten för villkorlig frigivning bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas. Även strafftidens längd kan enligt förarbetena tillmätas viss betydelse. Det finns inte någon begränsning av hur mycket den villkorliga frigivningen kan skjutas upp sammanlagt. Det innebär att om den dömden fortsätter att missköta sig på ett sådant sätt att det vid varje prövning finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning, kan det leda till att den villkorliga frigivningen till sist har skjutits upp så mycket att hela fängelsestraffet har avtjänats i anstalt. Enligt förarbetena bör dock detta endast ske i undantagsfall och vid synnerligen allvarlig misskötsamhet.²¹

Prövotid

Efter den villkorliga frigivningen gäller enligt 26 kap. 10 § brottsbalken en prövotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år. Prövotiden är den tid under vilken den dömden kan stå under övervakning (jfr 26 kap. 18 § brottsbalken). Även möjligheterna att förverka villkorligt medgiven frihet enligt bestämmelsen i 34 kap. 5 § brottsbalken påverkas av prövotidens längd, se nedan under avsnitt 3.5. Av 26 kap. 24 § brottsbalken framgår att ett fängelsestraff som huvudregel ska anses vara till fullo verkställt vid prövotidens utgång, dock under förutsättning att villkorligt medgiven frihet då inte längre kan förklaras förverkad.

²¹ Prop. 2005/06:123 s. 61.

Under prövotiden efter villkorlig frigivning gäller ett allmänt skötsamhetskrav. Den frigivne ska enligt 26 kap. 14 § första stycket brottsbalken under prövotiden vara skötsam, efter förmåga försöka försörja sig samt i övrigt rätta sig efter vad som åligger honom enligt brottsbalken. Den frigivne är också skyldig att på kallelse inställa sig hos Kriminalvården. Den som förpliktats att betala skadestånd för genom brottet uppkommen skada ska försöka fullgöra denna skyldighet.

Övervakning

I anslutning till att villkorlig frigivning äger rum eller senare kan beslutas att den villkorligt frigivne ska stå under övervakning.²² Övervakning ska enligt 26 kap. 11 § brottsbalken beslutas om det bedöms påkallat. Det är Kriminalvården som beslutar om övervakning. Även övervakningsnämnden kan fatta ett sådant beslut (37 kap. 7 § första stycket brottsbalken). Har övervakning beslutats, men bedöms därefter att övervakningen inte längre är påkallad, får övervakningsnämnden besluta att övervakningen ska upphöra. Övervakningen upphör som regel utan något särskilt beslut när ett år av prövotiden har förflutit, men kan under vissa förutsättningar förlängas genom beslut av övervakningsnämnden (26 kap. 11 och 18 §§ brottsbalken).

En förutsättning för övervakning är som angetts att det finns ett behov av det. Det är själva frihetsberövandet som anses vara det centrala sanktionsinnehållet i ett fängelsestraff. Övervakning under prövotiden fyller i första hand hjälp-, stöd- och kontrollfunktioner. Genom övervakningen sker en kontroll av den villkorligt frigivne och förutsättningar skapas att ingripa vid fortsatt brottslighet eller annan misskötsamhet. Övervakningen utgör också ett stöd för den frigivne och möjliggör för honom eller henne att få hjälp t.ex. med att inte återfalla i missbruk eller med att ordna med bostad. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder (KVFS 2011:5 *FARK Frivård*) bör behovet av övervakning bedömas utifrån såväl den frigivnes behov av hjälp och stöd

²² Flera av de regler som gäller för övervakning efter villkorlig frigivning är också tillämpliga vid dom till skyddstillsyn (28 kap. 6 § brottsbalken).

som behovet av kontroll. Den risk- och behovsbedömning som gjorts i samband med verkställighetsplaneringen i anstalt bör ligga till grund för att avgöra om den frigivne behöver övervakning. Även strafftidens längd bör vägas in. Om risken för återfall bedöms vara hög och övervakningen kan antas ha stor betydelse för att förhindra återfall, t.ex. genom att den frigivne ges möjlighet att fortsätta en behandlingsinsats som har påbörjats i anstalt, bör övervakning anses påkallad oavsett straffets längd.

Övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt bedrivs under ledning av Kriminalvården (26 kap. 12 § brottsbalken). Det är Kriminalvården som förordnar övervakare för villkorligt frigivna. Som övervakare kan antingen utses tjänsteman vid Kriminalvården eller lekmän. Vid behov kan en eller flera personer förordnas att biträda vid övervakningen. Det kan t.ex. finnas behov av en eller flera personer som biträder vid övervakningen om den dömda har en särskilt svår social situation. Biträde vid övervakningen kan också vara motiverat av geografiska skäl om exempelvis den dömda vistas tillfälligt på annan ort på grund av placering på behandlingshem.

Enligt 26 kap. 13 § brottsbalken är den som står under övervakning skyldig att hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin arbetsanställning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen, på kallelse inställa sig hos övervakaren och enligt anvisningar upprätthålla förbindelsen med honom eller henne. Om den frigivne inte upprätthåller förbindelsen med övervakaren på ett godtagbart sätt bör övervakaren anmäla det till Kriminalvården.

När övervakning beslutats ska, om möjligt, den tjänsteman från Kriminalvården som ska ansvara för övervakningen besöka den dömda i anstalten. Om det är lämpligt, bör myndigheten även genom kontakter med den dömdes familj och andra närstående ta reda på sådant som kan vara av betydelse för övervakningen (4 kap. 2 § frivårdsförordningen). Den verkställighetsplanering som gjorts i anstalt ska följas upp inom 30 dagar från övervakningens början. Regler för planering av övervakningen finns i 5 kap. 3 § frivårdsförordningen. Reglerna gäller både för skyddstillsynsdömda och villkorligt frigivna. Av bestämmelsen framgår bl.a. att det ska upprättas en plan för övervakningen som anger vilka åtgärder som ska vidtas. Verkställighetsplanen ska också ändras när det finns anledning till det. Det kan t.ex. finnas skäl att ändra planen om åtgärder genomförts och det finns behov av ytterligare åtgärder eller om en

förnyad risk- eller behovsbedömning föranleder ändrade eller nya åtgärder. Planen kan också behöva ändras om planerade åtgärder avbrutits eller inte kommit till stånd.

När den frigivne står under övervakning, åligger det enligt 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken Kriminalvården att genom tillsyn och förmedling av stöd och hjälp verka för att den frigivne inte återfaller i brott och för hans eller hennes anpassning i samhället även i övrigt främjas. För detta ändamål ska Kriminalvården fortlopande hålla sig underrättad om den frigivnes livsföring och om hans eller hennes förhållanden i övrigt. Övervakaren ska enligt 5 kap. 11 § frivårdsförordningen samarbeta med Kriminalvården och hålla myndigheten underrättad om allt som är av betydelse för övervakningen. Vidare ska övervakaren samråda med den dömdes familj och andra närstående för att få deras bistånd att hjälpa och stödja den dömda. Varannan månad, samt annars när Kriminalvården begär det, ska övervakaren avge rapport till myndigheten om den dömdes förhållanden. Om inte särskilda skäl talar mot det ska övervakaren också underrätta den dömda om innehållet i rapporten.

Särskilda föreskrifter

När det finns skäl att anta att den frigivne för sin anpassning i samhället behöver stöd av en särskild föreskrift om vad han eller hon ska iakttas under prövotiden, får en sådan föreskrift meddelas för en viss tid eller tills vidare (26 kap. 15 § brottsbalken).²³

Särskilda föreskrifter är närmast att se som en del av de villkor som gäller för att den frigivne ska få vistas i frihet. Avsikten är inte att särskilda föreskrifter ska meddelas i syfte att åstadkomma en skärpning av reaktionen.²⁴ Enligt förarbetena bör en särskild föreskrift bara meddelas när den fyller ett individualpreventivt syfte.²⁵ Meddelande av en särskild föreskrift ska vara grundat på en bedömning i det enskilda fallet. Det måste också vara möjligt att kontrollera att en föreskrift efterlevs.

²³ Bestämmelserna om särskild föreskrift är i huvudsak också tillämpliga beträffande dem som dömts till skyddstillsyn (28 kap. 6 § brottsbalken).

²⁴ Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar, 26 kap. 15 § brottsbalken, Zeteo, uppdaterad den 20 april 2017.

²⁵ Prop. 1982/83:85 s. 89.

Särskilda föreskrifter får avse

- vistelseort eller bostad under viss tid, högst ett år åt gången,
- arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet eller utbildning och
- läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling i eller utanför sjukhus eller annan dylik inrättning.

Föreskrift som avser läkarvård och liknande får kombineras med en skyldighet för den frigivne att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol eller andra beroendeframkallande medel, dopningsmedel eller förbjudna hälsofarliga varor.

Genom föreskrift får också den frigivne förpliktas att ersätta skada som uppkommit genom brottet (26 kap. 15 § tredje stycket brottsbalken). En föreskrift om skyldighet att betala skadestånd förutsätter inte att den frigivne har ett behov av föreskriften. Däremot får föreskrift om att betala skadestånd endast meddelas om sådan ersättningsskyldighet ålagts den dömda genom domen (NJA 1967 s. 298).

Den som står under övervakning får genom särskild föreskrift meddelas vad som ska gälla under övervakningen (26 kap. 15 § fjärde stycket brottsbalken). En sådan föreskrift får gälla på vilket sätt och i vilken omfattning den frigivne ska hålla kontakten med övervakaren eller Kriminalvården. Föreskriften kan också avse en skyldighet att underrätta övervakaren eller Kriminalvården om att han eller hon uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan föreskriven verksamhet eller inrättning. Föreskrifter om kontakt- och undermåttsskyldighet förutsätter inte att den frigivne har behov av föreskriften utan syftar i stället till att tillgodose intresset av kontroll av den frigivne för att förhindra fortsatt brottslig verksamhet.

Med undantag för föreskrifter om kontaktskyldighet etc. enligt 26 kap. 15 § fjärde stycket brottsbalken, krävs inte att den frigivne står under övervakning för att han eller hon ska meddelas en särskild föreskrift. I praktiken är det dock normalt endast de som står under övervakning som meddelas särskild föreskrift.²⁶

²⁶ Berggren m.fl., Brottsbalken. En kommentar. 26 kap. 15 § brottsbalken, Zeteo, uppdaterad den 20 april 2017.

Föreskrifter enligt 26 kap. 15 § brottsbalken meddelas av övervakningsnämnden (26 kap. 16 § brottsbalken). Det kan vara angeläget att föreskriften börjar gälla omedelbart efter villkorlig frigivning och därför får Kriminalvården meddela föreskrift som gäller intill dess nämnden prövat frågan. Kriminalvården måste i ett sådant fall se till att frågan snarast kommer under nämndens prövning.²⁷ En domstol får enligt 34 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken meddela föreskrifter om domstolen dömer en villkorligt frigiven för brott begånget före prövotidens utgång och inte förklarar den villkorligt medgivna friheten förverkad. Enligt 26 kap. 17 § brottsbalken får övervakaren meddela anvisningar i fråga om verkställandet av föreskrifter samt även medge tillfällig lättnad och jämka om det omedelbart behövs. Övervakningsnämndens beslut om föreskrifter kan enligt 37 kap. 11 § brottsbalken överklagas till tingsrätten i den ort där övervakningsnämnden är belägen.

Åtgärder vid misskötsambet

Misskötsamhet under prövotiden kan leda till varning, föreskrifter, övervakning och förverkande av den villkorligt medgivna friheten med högst femton dagar åt gången. Åtgärder enligt vad som nu sagts får inte beslutas efter prövotidens utgång (jfr 26 kap. 20 § brottsbalken). För att ett förverkandebeslut ska få fattas måste frågan ha aktualiserats hos övervakningsnämnden före prövotidens utgång.

Det är övervakningsnämnden som prövar frågor om misskötsamhet. Det åligger enligt 5 kap. 7 § frivårdsförordningen Kriminalvården att skyndsamt anmäla till övervakningsnämnden om Kriminalvården på grund av en rapport från övervakaren eller av någon annan anledning finner att nämnden bör fatta beslut enligt brottsbalken i fråga som rör den dömde. När prövotiden är längre än ett år och den som är villkorligt frigiven inte står under övervakning efter ett års prövotid, ska Kriminalvården enligt 5 kap. 10 § frivårdsförordningen göra anmälan till övervakningsnämnden, om det förekommit omständigheter som kan föranleda att den frigivne på nytt bör ställas under övervakning.

²⁷ Berggren m.fl., Brottsbalken. En kommentar. 26 kap. 16 § brottsbalken, Zeteo, uppdaterad den 20 april 2017.

Vilka åtgärder övervakningsnämnden i första hand ska vidta om den villkorligt frigivne inte följer föreskrifter eller på annat sätt missköter sig anges i 26 kap. 18 § brottsbalken. Övervakningsnämnden får enligt nämnda lagrum, utöver att meddela föreskrift enligt 26 kap. 15 § eller fatta beslut i fråga som avses i 37 kap. 7 § första stycket, besluta att varning ska meddelas den frigivne eller besluta om övervakning av den frigivne under viss tid efter det att ett år av prövotiden har förflutit. Beslut om att meddela varning eller förnyad övervakning får beslutas endast under prövotiden. Med åligganden enligt brottsbalken avses åligganden enligt 26 kap. 13–15 §§. 26 kap. 18 § brottsbalken är inte begränsad till när den villkorligt frigivne står under övervakning. Om det framkommer att någon som inte står under övervakning har misskött sig under prövotiden kan övervakningsnämnden besluta om övervakning (se 37 kap. 7 § brottsbalken vari bl.a. hänvisas till bestämmelsen om övervakning i 26 kap. 11 § samma balk).

Den yttersta sanktionen som övervakningsnämnden har att tillgripa vid misskötsamhet är att förverka villkorligt medgiven frihet. Har den frigivne allvarligt åsidosatt sina åligganden och kan det antas att han eller hon inte kommer att låta rätta sig genom någon annan åtgärd som övervakningsnämnden kan vidta, får nämnden enligt 26 kap. 19 § brottsbalken förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid av högst femton dagar varje gång. Ett förverkandebeslut innebär att den frigivne får avtjäna ytterligare en del av sitt straff i anstalt.

Övervakningsnämnden kan enligt 26 kap. 22 § brottsbalken förordna att den frigivne ska omhändertas i avvaktan på vidare förordnande. Omhändertagande får ske om det uppkommer en fråga om förverkande av villkorligt medgiven frihet, åtgärder som avses i 26 kap. 18 § brottsbalken samt åtgärder för att den frigivne ska underkasta sig vård eller behandling. Vidare får omhändertagande ske om den frigivne undandragit sig övervakningen. Ett beslut om omhändertagande ska omprövas så ofta det finns anledning till det och ett omhändertagande får som huvudregel inte pågå längre än en vecka. Om det finns synnerliga skäl får dock genom ett nytt beslut förordnas att den omhändertagne ska kvarhållas i ytterligare en vecka. Ett omhändertagande får inte pågå efter prövotidens utgång. Övervakningsnämnden har enligt 38 kap. 12 § brottsbalken möjlighet att begära handräckning för den dömdes omhändertagande (se även

2 kap. 9 § och 4 kap. 7 § frivårdsförordningen). Polismyndigheten ska också lämna övervakningsnämnden handräckning för den dömdes inställelse vid ärenden. I 26 kap. 18 § brottsbalken anges inte något uttryckligt krav på att den frigivne ska ha misskött sina förpliktelser för att omhändertagande ska ske. I praktiken förutsätter dock ett omhändertagande att den frigivne på ett allvarligt sätt brustit i sina skyldigheter åtminstone genom att undandra sig övervakning. Att den frigivne t.ex. vägrar arbeta eller efter förmåga fullgöra sin skadeståndsskyldighet är inte i och för sig tillräckligt för ett omhändertagande. Omhändertagande är inte avsett att vara en sanktion mot misskötsamhet utan ett medel för att underlätta lämpliga åtgärder.²⁸ Om den frigivne undandragit sig övervakningen kan ett omhändertagande ske i syfte att utreda hans eller hennes aktuella förhållande. Som ett annat exempel på när ett tillfälligt omhändertagande kan vara den lämpligaste åtgärden anges i förarbetena att den dömda till följd av alkohol- eller narkotikamissbruk hamnat i en situation som han eller hon inte själv förmår klara upp.²⁹ Omhändertagande är en ingripande åtgärd och om ändamålet kan nås genom en mindre ingripande åtgärd bör den i stället väljas.

Eftersom omhändertagande oftast aktualiseras på grund av att den frigivne försvunnit till okänd ort eller på annat sätt undandragit sig övervakningen fattas beslut om omhändertagande utan att den frigivne kunnat höras. Om det är lämpligt bör den frigivne kallas till sammanträdet där frågan om omhändertagande behandlas. Enligt 37 kap. 6 § brottsbalken har den dömda om han begär det, rätt att höras muntligen i ett ärende hos en övervakningsnämnd. Övervakningsnämnderna är att anse som förvaltningsmyndigheter vilket innebär att bl.a. reglerna om kommunikation i 17 § förvaltningslagen (1986:223) är tillämpliga. Enligt 17 § förvaltningslagen får ett ärende i princip inte avgöras utan att parten underrättats om och beretts tillfälle att yttra sig över vad som tillförts ett ärende av någon annan.

Övervakningsnämndens beslut enligt 26 kap. 18 och 19 §§ brottsbalken kan överklagas till tingsrätten i den ort där övervakningsnämnden är belägen (37 kap. 11 § brottsbalken). Om inte annat förordnas gäller övervakningsnämndens beslut omedelbart (37 kap.

²⁸ Prop. 1982/83:85 s. 130.

²⁹ A. prop. s. 129.

10 § brottsbalken). Ett beslut om varning ska enligt 38 kap. 10 § brottsbalken utan dröjsmål meddelas den dömda personligen.

3.5 Påföljdsbestämning och betydelsen av tidigare brottslighet

Det förhållande att en tilltalad tidigare lagförts för brott kan vid prövningen av ett brottmål beaktas i tre avseenden. Det kan ske vid påföljdsvalet (30 kap. 4 § brottsbalken), som skäl för förverkande av villkorligt medgiven frihet från ett tidigare fängelsestraff (34 kap. 5 § brottsbalken) och vid straffmätningen (29 kap. 4 § brottsbalken). Dessa bestämmelserna fick sin huvudsakliga utformning och innebörd genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1989.³⁰ Förverkandereglererna har dock därefter ändrats genom lagändringar som trädde i kraft 1999,³¹ och fick sin nuvarande utformning den 1 juli 2016.³²

Enligt 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken får rätten som skäl för att bestämma påföljden till fängelse, utöver brottslighetens straffvärde och art, endast beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott. Enligt förarbetena ska rätten väga samman de olika skäl som talar för fängelse.³³ I förarbetena anges några kriterier när det gäller den tidigare brottslighetens betydelse för påföljdsvalet.³⁴ Bland annat nämns betydelsen av den tid som gått mellan brotten eller mellan den tidigare domen och återfallet, om den tidigare och den nya brottsligheten är likartad och om den nya brottsligheten är lika grov eller grövre än den tidigare. Frågan om betydelsen av tidigare brottslighet vid påföljdsvalet behandlas av Högsta domstolen i bl.a. rättsfallen NJA 1991 s. 359, 1991 s. 379 och 1995 s. 35.

Om den som har villkorligt frigivits begår nytt brott under prövotiden och rätten dömer till ny påföljd för det nya brottet eller beslutar att en tidigare utdömd påföljd ska avse också det nya brottet enligt 34 kap. 1 § första stycket eller 3 § brottsbalken, ska den villkorligt medgivna friheten eller en del av denna förklaras

³⁰ Prop. 1987/88:120, JuU 1987/88:45, rskr. 1987/88:404.

³¹ Prop. 1997/98:96 s. 137 ff.

³² Prop. 2015/16:151.

³³ Prop. 1987/88:120 s. 100.

³⁴ A. prop. s. 53.

förverkad om inte särskilda skäl talar mot det (34 kap. 5 § första stycket brottsbalken). 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. Regleringen innebär således att det gäller en presumtion för att förverkande ska ske om den frigivne begår nya brott under prövotiden. Enligt förarbetena anses förverkande av villkorligt medgiven frihet vara en lämplig åtgärd när det gäller att möta ny brottslighet efter ett tidigare fängelsestraff.³⁵ Förverkande har enligt förarbetena flera fördelar jämfört med den allmänna återfallsskärpningen enligt 29 kap. 4 § brottsbalken (se nedan) genom att det redan från början står klart hur mycket den dömda riskerar i straffskärpning om han eller hon på nytt begår brott och under vilken tid som skärpningen kan komma i fråga. Mot den bakgrunden gjordes bedömningen att återfall i brott beträffande den som avtjänat ett fängelsestraff i anstalt i första hand ska beaktas genom förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Om återfallet inte kan beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet ska rätten enligt 29 kap. 4 § brottsbalken, utöver brottets straffvärde, vid straffmätningen i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

Sammanfattningsvis innebär regleringen att tidigare brottslighet i första hand ska beaktas genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Först om det inte finns någon villkorligt medgiven frihet att förverka, t.ex. därför att det tidigare fängelsestraffet varit så kort att någon villkorlig frigivning inte har skett, eller om den återstående strafftid som kan förklaras förverkad framstår som alltför kort, ska en straffskärpning av fängelsestraffet ske.³⁶ I sådana fall ska återfallet leda till att ett längre fängelsestraff än vad straffvärdet motiverar döms ut. När straffskärpning på grund av återfall övervägs ska rätten särskilt beakta

- vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft,

³⁵ Prop. 1997/98:96 s. 134.

³⁶ Prop. 1987/88:120 s. 57 f. och 88 f., prop. 1997/98:96 s. 138 samt prop. 2009/10:147 s. 45 f.

- vilken tid som förflutit mellan brotten samt
- om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Uttrycket vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft ska enligt förarbetena markera att behovet av straffskärpning gör sig särskilt gällande i samband med upprepade återfall. Ju allvarligare brottsligheten är, desto färre återfall behövs för att skärpa straffet.³⁷ När det gäller tiden mellan brotten anges i förarbetena att brottslighet som ligger några år tillbaka i tiden normalt inte bör tillmätas betydelse. Om den tilltalade har verkställt ett längre frihetsberövande och därefter begått ett nytt brott, bör tiden räknas från tidpunkten för frigivningen.³⁸ Kravet på att den tidigare och den nya brottsligheten ska vara likartade bör enligt förarbetena inte ställas för högt. Vidare anges att med att brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig ska avses att straffvärdet för både den tidigare och den nya brottsligheten bör uppgå till åtminstone ett år.³⁹ Hur stor straffskärpningen bör vara på grund av återfallet är enligt förarbetena beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, främst hur högt straffvärdet för den aktuella brottsligheten är, om det föreligger ett eller flera skäl för att skärpa straffet, och hur tungt skälet eller skälen väger.⁴⁰

Avslutningsvis bör nämnas att domstolen enligt 26 kap. 3 § brottsbalken i vissa allvarliga återfallssituationer ska tillämpa en skärpt straffskala. Bestämmelsen är tillämplig i den situationen att någon som dömts till fängelse i lägst två år, efter att domen vunnit laga kraft, begår nytt brott som är belagt med fängelse i mer än sex år. För återfallet får då dömas till fängelse på viss tid som med fyra år överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpningen av 26 kap. 2 § brottsbalken kan följa på brotten. Straffet får inte överstiga 18 år. Vidare får brott som någon har begått innan han eller hon fyllde 21 år inte läggas till grund för en sådan skärpning. Frågan om när den förhöjda straffskalan som följer av 26 kap. 3 § brotts-

³⁷ Prop. 1987/88:120 s. 89 och prop. 2009/10:147 s. 46.

³⁸ Prop. 2009/10:147 s. 46.

³⁹ A. prop. a. st.

⁴⁰ Prop. 2009/10:147 s. 46.

balken bör utnyttjas ska avgöras mot bakgrund av regeln i 29 kap. 4 § brottsbalken.

4 Tidigare överväganden och pågående arbeten

4.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas tidigare överväganden och pågående arbeten som på olika sätt har beröringspunkter med vårt uppdrag. Inledningsvis lämnas en översiktlig beskrivning av den villkorliga frigivningens historik. Därefter behandlar vi dels vissa överväganden som rör frågan om villkorlig frigivning i stort, dels överväganden som mer direkt anknyter till våra frågeställningar enligt direktiven. Avsnittet avslutas med en redogörelse för arbeten som rör insatser för att förebygga återfall i brott.

4.2 Historisk tillbakablick

Villkorlig frigivning infördes i svensk rätt år 1906. Från början var tillämpningsområdet för villkorlig frigivning begränsat. Möjligheten till förtida frigivning omfattade endast intagna med långa straff. Efter hand kom reglerna att gälla också för intagna som dömts till kortare fängelsestraff. Under åren har bestämmelserna om villkorlig frigivning ändrats vid ett flertal tillfällen och det obligatoriska respektive fakultativa inslaget i reglerna har varierat över tid. Förändringstakten har, särskilt sedan brottsbalken infördes, varit hög. Reglerna för villkorlig frigivning har ändrats 1965, 1973, 1974, 1979, 1981, 1982, 1983, 1993, 1999 och 2007.

Nu gällande bestämmelser om villkorlig frigivning trädde i kraft den 1 januari 2007. En närmare redogörelse för reglerna och motiven bakom dem finns i kapitel 3 och 8. Nedan redogörs för den ordning som gällt i tiden närmast före de nu gällande reglerna.¹

Före den lagändring som ägde rum den 1 juli 1983 var reglerna om villkorlig frigivning fakultativa. Villkorlig frigivning fick ske efter två tredjedelar av strafftiden eller, om särskilda skäl förelåg, efter halva strafftiden. Vid bedömningen skulle särskilt beaktas verkningarna av fortsatt frihetsberövande för den dömda och förutsättningarna för hans eller hennes återanpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han eller hon skulle försättas efter frigivningen. För intagna som dömts för särskilt allvarlig brottslighet som riktat sig mot, eller medfört fara för liv eller hälsa, skulle frågan om det fanns påtaglig risk för att den dömda fortsatte sin brottsliga verksamhet ges större vikt vid prövningen. Reglerna innebär att de som dömts till längre strafftider (överstigande två år och sex månader) normalt frigavs efter att halva strafftiden avtjänats i anstalt. De som dömts till kortare fängelsestraff frigavs som regel efter två tredjedelar av strafftiden.

Den 1 juli 1983 trädde den s.k. halvtidsreformen i kraft. Reformen innebär att bestämmelserna om villkorlig frigivning blev obligatoriska för dem som dömts till fängelse på kortare tid än två år. De som dömts till kortare fängelsestraff än två år blev som huvudregel villkorligt frigivna efter halva strafftiden. För dem som dömts till längre fängelsestraff var reglerna alltjämt fakultativa. Reglerna innebär att de som dömts till fängelse i lägst två år för särskilt allvarlig brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa inte fick friges förrän två tredjedelar av strafftiden avtjänats om påtaglig risk bedömdes föreligga för att han eller hon efter frigivningen skulle fortsätta med brottslighet av samma slag. Vid prövningen av om villkorlig frigivning skulle ske efter två tredjedelar skulle, förutom risken för återfall, beaktas verkningarna av fortsatt frihetsberövande och förutsättningarna för den dömdes anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han eller hon skulle försättas efter frigivningen.

¹ Se SOU 1995:91 del III, s. 153 ff. för en detaljerad genomgång av den villkorliga frigivningens historik.

När reglerna om villkorlig frigivning på nytt ändrades den 1 juli 1993 infördes en ordning som i huvudsak innebar en återgång till vad som gällt före halvtidsreformen. Bestämmelserna blev återigen fakultativa. Som huvudregel fick villkorlig frigivning ske när två tredjedelar av strafftiden, dock minst en månad, avtjänats. Det bör framhållas att reglerna i praktiken tillämpades så att frigivningen undantagslöst skedde när den aktuella kvotdelen av straffet avtjänats. För att frigivning skulle ske på en annan tidpunkt krävdes att det fanns någon omständighet som talade för att så skulle ske. För att eliminera tröskeeffekter infördes en särskild regel för dem som avtjänade en strafftid på mellan ett år och två år. Enligt denna fick villkorlig frigivning ske tidigast efter åtta månader samt en tredjedel av den tid som översteg ett år avtjänats. Om strafftiden var två år eller mer fick villkorlig frigivning ske efter halva strafftiden, om den intagne inte dömts för särskilt allvarlig brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa eller för brott som ingått som ett led i en yrkesmässig eller särskilt organiserad brottslighet och påtaglig återfallsrisk förelegat. Vid prövningen av om villkorlig frigivning skulle ske beaktades särskilt om förutsättningarna för den intagnes anpassning i samhället framstod som speciellt ogynnsamma med hänsyn till frigivningsförhållandena, den intagnes uppförande under anstaltsvistelsen och andra särskilda omständigheter.

Den 1 januari 1999 ändrades reglerna på så sätt att en presumption för villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden infördes. Den minsta tid i anstalt som skulle avtjänas innan villkorlig frigivning kunde ske sänktes från två månader till en månad. Det fakultativa inslaget i reglerna begränsades till en regel om senareläggning av frigivningstidpunkten på grund av den intagnes misskötsamhet under anstaltstiden. Sådan senareläggning kunde uppgå till högst 15 dagar vid varje beslutstillfälle. För senareläggning krävdes att misskötsamheten var kvalificerad. Beslut om senareläggning kunde komma ifråga om den intagne klart och i väsentligt grad brutit mot de regler och anvisningar som gällt.

4.3 Tidigare överväganden

4.3.1 Brottsförebyggande rådets arbetsgrupp rörande kriminalpolitik

År 1976 inledde Brottsförebyggande rådets arbetsgrupp rörande kriminalpolitik en översyn av brottsbalkens påföljdssystem. Arbetet resulterade i rapporten, 1977:7, *Nytt straffsystem – Idéer och förslag*. I rapporten, som var avsedd som ett debattinlägg, ansåg majoriteten att övervägande skäl talade för att den villkorliga frigivningen skulle avskaffas. Arbetsgruppen var starkt kritisk mot den s.k. behandlingstanken som påföljdssystemet delvis byggde på. Arbetsgruppen menade att ett avvisande av behandlingstanken, samtidigt innebar ett avvisande av de grundläggande skälen för den villkorliga frigivningen. Vidare ansågs systemet med villkorlig frigivning ge utrymme för en ojämn, oförutsägbar och därmed orättvis tillämpning samt kunna äventyra den grundläggande principen om en proportionell straffmätning grundad på omständigheterna vid brottet. Enligt arbetsgruppen kunde det också rent principiellt ifrågasättas om det var lämpligt att den strafftid som domstolen bestämt endast fanns på papperet och att straffet i själva verket regelmässigt blev kortare.

Arbetsgruppen såg emellertid inte enbart nackdelar med den villkorliga frigivningen. Det kunde enligt gruppen t.ex. vara en kriminalpolitisk fördel att under en prövotid ha de frigivna under någon form av kontroll och ha möjlighet att förverka hela eller delar av den villkorligt medgivna friheten. En ofta använd motivering i det sammanhanget och som arbetsgruppen diskuterade var att möjligheten att vid nya brott förklara den villkorliga friheten förverkad skulle kunna verka brottsavhållande på den frigivne.

4.3.2 Avskaffande av interneringspåföljden

Påföljden internering avskaffades 1981. Till grund för interneringspåföljdens avskaffande låg departementspromemorian *Internering* (Ds Ju 1979:5).

Departementspromemorian behandlades i propositionen *om interneringspåföljdens avskaffande och straffet för grovt narkotikabrott m.m.* (prop. 1980/81:76). Påföljden internering avskaffades och i sam-

band därmed infördes en straffskärpningsregel vid återfall i allvarlig brottslighet motsvarande den som hade föreslagits i promemorian. Reglerna om villkorlig frigivning ändrades på så vis att det vid prövningen av en fråga om villkorlig frigivning av den som avtjänade fängelsestraff för särskilt allvarlig brottslighet, som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa, i högre grad än annars skulle beaktas om det fanns en påtaglig risk för att den dömda efter frigivningen återföll i brottslighet av samma slag. I propositionen angavs bl.a. följande. Om internering avskaffas uppkommer ett behov av åtgärder för att möjliggöra långa frihetsberövanden för vissa kategorier av brottslingar. Det finns annars en risk för att samhällets möjligheter att skydda sig mot verkligt allvarliga brott i allt för hög grad försvagas.²

Till stöd för att ändra reglerna om villkorlig frigivning framhålls att tillämpningen av reglerna om villkorlig frigivning vid längre fängelsestraff innebar att den dömda frigavs redan efter halva strafftiden. I propositionen hänvisades också till de förändringar i brottsligheten som ägt rum avseende ökningen av vissa slags våldsbrott, bl.a. väpnade rån.³ Sammantaget ansågs övervägande skäl föreligga för att kriterierna för senareläggning av frigivningen borde ändras på ett så sätt att intresset av samhällsskydd mer än tidigare kom i förgrunden. Risken för ny allvarlig brottslighet, framför allt grova våldsbrott och grova narkotikabrott, skulle därvid i större utsträckning tillåtas påverka frågan om senareläggning av villkorlig frigivning. Som exempel på grova våldsbrott angavs mord, dråp, våldtäkt, grovt rån och mordbrand. Regleringen innebar att brottets art och svårhet skulle bilda utgångspunkt vid prövningen av om senareläggning skulle ske. I bedömningen skulle även ingå uppgifter hänförliga till den dömdes person, som den dömdes uppförande i anstalten, t.ex. uttalad aggressivitet gentemot personal och medintagna, brott under permissioner och uttalanden av psykiater. I propositionen framhålls att förslaget om senareläggning av villkorlig frigivning ganska nära överensstämde med den ordning som den nordiska straffrättskommittén förordat.⁴

² Prop. 1980/81:76 s. 48.

³ A. prop. a. st.

⁴ Prop. 1980/81:76 s. 49.

Nordiska straffrättskommittén

Nordiska straffrättskommittén hade i betänkandet (A 1978:6) *Villkorlig frigivning* anfört flera skäl till stöd för att reglerna om villkorlig frigivning borde slopas. De främsta skälen härför var enligt kommittén kraven på rättslig jämlikhet och proportionalitet mellan brott och straff samt en önskan om att förbättra förutsebarheten och därmed rättssäkerheten vid verkställighet av frihetsstraff. Beträffande frågan om senareläggning av villkorlig frigivning på grund av risken för återfall i särskilt grov brottslighet uttalade kommittén att en sådan ordning närmast syftar till oskadliggörande av den dömda genom fortsatt frihetsberövande. I regel kunde en senareläggning eller avtjänande av hela straffet inte förväntas minska den intagnes farlighet, men ny brottslig aktivitet kunde tillfälligt skjutas upp. Kommittén anförde vidare att senareläggning på grund av risken för återfall innebar att interneringssynpunkter i viss omfattning blev utslagsgivande för straffets längd. Vidare framhölls svårigheterna att göra prognoser om framtida kriminalitet på individnivå. Enligt kommittén fanns det ändå ett praktiskt behov av att kunna senarelägga villkorlig frigivning. Förutsättningarna för att senarelägga villkorlig frigivning borde dock göras ytterst stränga och anges tydligt i lag. Enligt kommittén var det svårt att ange invändningsfria kriterier för en sådan reglering. Det kriterium mot vilka invändningarna hade minst tyngd rörde risken för nya brott. Kommittén stannade därför för ett förslag som innebar att en påtaglig och särskilt stor risk för snabbt återfall i grova brott skulle kunna vara skäl för senareläggning av villkorlig frigivning.

4.3.3 Fängelsestraffkommittén

Fängelsestraffkommittén tillsattes år 1979. Enligt de ursprungliga kommittédirektiverna ingick i kommitténs uppdrag bl.a. att göra en samlad översyn av användningen av fängelse. En utgångspunkt för kommitténs arbete skulle vara att fängelsestraffet inte är ägnat att medföra några positiva effekter för den intagne själv utan tvärtom ofta har direkta skadeverkningar. I kommitténs uppdrag ingick att överväga fem huvudfrågor: minimitiden för fängelsestraff, brottens straffskalor, allmänna regler för påföljdsval och straffmätning, reglerna om villkorlig frigivning samt medborgarnas insyn och inflyt-

ande i kriminalvårdens olika organ. Beträffande översynen av reglerna om villkorlig frigivning angavs i direktiven bl.a. att kommittén skulle göra en förutsättningslös undersökning av verkningarna av de dåvarande bestämmelserna och av de effekter som kunde beräknas uppkomma vid olika tänkbara ändringar i regelsystemet. I uppdraget ingick att pröva frågan om den villkorliga frigivningen över huvudtaget skulle behållas. Det framhölls att det var angeläget att en reform inte medförde en genomsnittlig höjning av de faktiska strafftiderna. Om kommittén stannade för en lösning som innebar att villkorlig frigivning avskaffades eller kraftigt begränsades var det därför enligt direktiven nödvändigt att även förslag till ändring av straffskalorna lades fram. Genom tilläggsdirektiv 1981 och 1983 fick kommittén också i uppdrag att överväga övervakningsnämndernas avskaffande samt allmänna regler för ansvarsfrihet och påföljds-eftergift.

Fängelsestraffkommittén överlämnade tre betänkanden. *Fjorton dagars fängelse* (SOU 1980:1), som behandlade minimitiden för fängelsestraffet, *Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmanamedverkan inom kriminalvården* (SOU 1981:92), som behandlade reglerna om villkorlig frigivning och inflytande i kriminalvårdens organ, samt *Påföljd för brott* (SOU 1986:13–15). Huvudbetänkandet, *Påföljd för brott*, innehåller kommitténs allmänna överväganden om straffsystemet, synen på fängelsestraffet och ytterligare överväganden kring villkorlig frigivning, överväganden kring bötesstraffet, översyn av straffskalorna samt överväganden rörande påföljdsbestämningen, dvs. påföljdsval och straffmätning.⁵

I sitt arbete utgick Fängelsestraffkommittén från den grundläggande principen att frihetsstraffet i sig innebär övervägande negativa konsekvenser för den som utsätts för det. Följden av detta synsätt var en strävan att göra frihetsstraffen så korta som möjligt samtidigt som intresset av ett starkt samhällsskydd mot den verkligt allvarliga brottsligheten tillgodosågs. Kommittén menade vidare att kravet på förutsebarhet också bör gälla för verkställigheten samt att tillämpningen och förfarandet i så stor utsträckning som möjligt borde regleras i lag så att utrymmet för skiftande och skönsmissiga

⁵ En utförlig redogörelse för Fängelsestraffkommitténs överväganden och förslag finns i Straffsystemkommitténs betänkande *Ett reformerat straffsystem* (SOU 1995:91) del III, s. 163–170.

bedömningar blev så litet som möjligt. De viktigaste delarna av de förslag som lämnades i delbetänkandet om villkorlig frigivning var obligatorisk halvtidsfrigivning för dem som avtjänade fängelsestraff på kortare tid än två år, sänkning av miminitiden för villkorlig frigivning från tre till två månader och en begränsning av möjligheterna att förklara villkorlig frihet förverkad på grund av misskötsamhet.

I enlighet med Fängelsestraffkommitténs förslag infördes obligatorisk halvtidsfrigivning den 1 juli 1983.⁶

Fängelsestraffkommittén föreslog i sitt huvudbetänkande obligatorisk villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden. De enda undantagen, förutom att frigivningen kunde skjutas upp på den intagnes egen begäran, var fängelsestraff som dömts ut i förening med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § BrB och fängelse som förverkats av övervakningsnämnd. I dessa fall skulle villkorlig frigivning inte ske.

4.3.4 Våldskommissionens betänkande

Våldskommissionen hade i uppdrag att utarbeta regler för att motverka våld och förbättra stödet till brottsoffren. I uppdraget låg bl.a. att förbättra möjligheterna att ingripa mot våldsverkare. I slutet av 1990 överlämnade Våldskommissionen sitt slutbetänkande *Våld och brottsoffer* (SOU 1990:92). Kommissionen ansåg att man i ökad utsträckning borde prova successiv frigivning från anstalt, dvs. att den intagne först gavs möjlighet att arbeta utanför anstalten, där efter också fick bo utanför anstalten för att så småningom, om han eller hon skötte sig, helt skrivas ut. Inför villkorlig frigivning borde den intagne föras över till någon form av vård utanför anstalt och anstaltens ansvar för den intagne borde upphöra först när strafftiden var helt avtjänad. Förslaget förutsatte enligt kommissionen att vården gavs ett reellt innehåll innefattande egen bostad, yrkesutbildning och arbete samt att den intagne vid bristande skötsamhet återfördes till anstalten.⁷

⁶ Prop. 1982/83:85.

⁷ SOU 1990:92 s. 98 f.

4.3.5 1990 års påföljdsutredning

I februari 1990 tillsattes en utredning med uppdrag att se över vissa kriminalvårdsfrågor. Utredningen antog namnet Påföljdsutredningen. I uppdraget ingick att överväga en vidareutveckling av innehållet i de påföljder som utgjorde alternativ till fängelse och mot den bakgrunden överväga behovet av justeringar av vissa bestämmelser angående valet mellan fängelsestraff och andra påföljder. I uppdraget ingick också att se över vissa frågor om verkställigheten av fängelsestraff och villkorlig frigivning. I fråga om villkorlig frigivning skulle utredningen överväga om det fanns anledning till en mer gynnsam behandling av vissa intagna, t.ex. förstagångsförbrytare eller ungdomar. Den delen av uppdraget ska ses mot bakgrund av Fängelsestraffkommitténs förslag om obligatorisk villkorlig frigivning för alla efter avtjänande av två tredjedelar av strafftiden (se ovan avsnitt 4.3.3). Uppdraget avseende verkställighet av fängelsestraff ska ses mot bakgrund av de grundläggande målen för kriminalvården i anstalt – att främja den intagnes anpassning i samhället och motverka skadliga följder av frihetsberövandet. I denna del skulle utredaren överväga principerna för placering av olika kategorier av fängelsedömda och pröva förutsättningarna för att i större utsträckning placera intagna i anstalter som ger bättre möjligheter att förbereda frigivningen. I syfte att främja den intagnes anpassning i samhället skulle utredaren också ta upp frågan om behovet av och möjligheterna till en ökad eller på annat sätt ändrad användning av såväl placering utom anstalt enligt 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt som andra former av vistelse utanför anstalt.

Påföljdsutredningens förslag presenterades 1991 i betänkandet *Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt m.m.* (SOU 1991:45). Enligt Påföljdsutredningen fanns det i och för sig rent allmänt skäl att särbehandla personer som första gången avtjänar ett fängelsestraff. En sådan positiv särbehandling skulle dock kräva en prövning i det enskilda fallet – personer som dömts för t.ex. grova narkotikabrott ansågs inte möjliga att särbehandla, oaktat att de var s.k. förstagångare. Mot bakgrund av att systemet för villkorlig frigivning skulle bygga på obligatoriska regler ansåg sig Påföljdsutredningen inte kunna lämna ett förslag som innebar en prövning i det enskilda fallet. Inte heller beträffande unga lagöverträdare lämnades förslag till positiv särbehandling i fråga om villkorlig frigivning.

Påföljdsutredningen ansåg att ett system med obligatorisk villkorlig frigivning av rättviseskäl inte var förenligt med en individuell prövning av behovet av övervakning. Antingen borde alla villkorligt frigivna ställas under övervakning eller ingen. Att ställa alla under övervakning var inte en ändamålsenlig användning av frivårdens resurser och utredningen föreslog därför att ingen skulle ställas under övervakning efter villkorlig frigivning. Påföljdsutredningen konstaterade att tiden efter frigivning från anstalt är en särskilt känslig period för den dömda. Utredningen föreslog att behovet av stöd, hjälp och kontroll skulle tillgodoses genom ett system med frigivningspermission. Frigivningspermission skulle vara obligatorisk och omfatta alla som avtjänade fängelsestraff på fyra månader eller mer. Permissionen skulle äga rum omedelbart före den villkorliga frigivningen och kunna pågå i högst 30 dagar. Anstalten skulle ha ansvaret för den intagne under frigivningspermissionen. Anstaltspersonalen skulle också under permissionen se till att frigivningsförberedelser som vidtagits under anstaltstiden omsattes i praktiskt handlande. Under frigivningspermissionen skulle den intagne åläggas kontaktskyldighet och anstalten skulle även i övrigt kunna lämna föreskrifter.⁸

4.3.6 Straffsystemkommittén

I april 1992 tillsattes en kommitté med uppdrag att göra en övergripande översyn av påföljdssystemet. Kommittén antog namnet Straffsystemkommittén. Uppdraget innehöll tre huvuddelar: påföljdssystemets uppbyggnad, den villkorliga frigivningen och alternativet till fängelse. I uppdraget avseende villkorlig frigivning ingick att förutsättningslöst pröva om systemet med villkorlig frigivning borde finnas kvar. Ett system med villkorlig frigivning borde enligt direktiven som huvudprincip innebära en rimlig överensstämmelse mellan det straff som domstolen dömt ut och det straff som den dömda behöver avtjäna. I normalfallet borde villkorlig frigivning därför inte kunna ske innan två tredjedelar av straffet verkställts. I direktiven angavs också att det fanns starka skäl för att låta frigivningstidpunkten styras av fakultativa regler.

⁸ SOU 1991:45 s. 149 ff.

Straffsystemkommittén överlämnade i oktober 1995 betänkandet *Ett reformerat straffsystem* (SOU 1995:91). Kommitténs förslag låg till grund för de ändringar som 1999 genomfördes i reglerna om villkorlig frigivning.⁹ Kommittén fann vid en samlad bedömning övervägande skäl tala för ett bibehållande av den villkorliga frigivningen, men att det fanns skäl att i betydande utsträckning genomföra förändringar i systemet.

I fråga om de skäl som talade för att behålla systemet med villkorlig frigivning framhöll kommittén att systemet på ett rimligt sätt löser problemet med hur övergången från vistelsen i anstalt till livet i frihet bör vara anordnad. Ett system med villkorlig frigivning ger utrymme för att på ett naturligt sätt ställa krav på den frigivne om skötsamhet och brottsfrihet samtidigt som det innebär att sanktioner kan tillgripas mot den som inte uppfyller de krav som ställs på honom. För i vart fall de som avtjänat en längre tid i anstalt ansågs det lämpligt med övervakning efter frigivningen. Den villkorliga frigivningen ansågs också ge möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt utforma reaktionen mot den som efter avtjänandet av ett fängelsestraff fortsätter att begå brott. Kommittén framhöll att det också inom ramen för ett system utan villkorlig frigivning var möjligt att skapa ett system där man genom andra lagtekniska lösningar behöll de flesta av fördelarna som är förenade med villkorlig frigivning. Det konstaterades att system med villkorlig frigivning fanns i alla med Sverige jämförbara länder och att det är en fördel i det internationella samarbetet att inte ha en ordning som skiljer sig från vad som gäller i andra länder. Av avgörande betydelse för ställningstagandet var emellertid de effekter som avskaffande av den villkorliga frigivningen skulle få på anstaltspopulationen. En sådan ökning av repression ansågs inte befogad.

Straffsystemkommittén ansåg att den villkorliga frigivningen i betydande utsträckning borde styras av obligatoriska regler, som gäller lika för alla och som inte innefattar en prövning i varje enskilt fall. Att reglerna fick ett visst mått av fakultativt inslag ansågs dock nödvändigt för att systemet med villkorlig frigivning skulle vara trovärdigt och mera allmänt kunna accepteras. Enligt kommittén fanns det bara ett kriterium som var användbart vid konstruerande av ett fakultativt inslag för bestämmande av frigivningstidpunkten,

⁹ Prop. 1997/98:96.

nämligen den intagnes skötsamhet under anstaltsvistelsen. Senareläggning av frigivningstidpunkten föreslogs därför kunna ske endast om den dömda i väsentlig grad brutit mot vad som gäller för verkställigheten.

Enligt kommittén utgjorde varken frigivningssituationen eller risken för fortsatt brottslighet lämpliga kriterier för ett fakultativt inslag i reglerna om villkorlig frigivning. Beaktande av frigivningssituationen avfärdades av rättsveskäl. Det ansågs helt enkelt inte godtagbart att intagna skulle avtjäna en större del av straffet i anstalt bara för att de t.ex. saknade bostad och arbete. I fråga om risk för fortsatt brottslighet konstaterades att strafflagstiftningen, sedd i ett samhällsligt perspektiv, visserligen syftade till att minska brottsligheten. Enligt kommittén måste ingripanden mot enskilda personer dock dikteras av de brott som de gjort sig skyldiga till. Att hålla någon inspärrad ytterligare tid på den grunden att man bedömer att det finns en risk för att han eller hon efter frigivningen kommer att fortsätta begå brott ansågs inte etiskt försvarbart. Kommittén framhöll också att tillgänglig kriminologisk forskning visat att förutsägelser om individuella återfallsrisker var osäkra och kännetecknades av många felaktiga bedömningar. Det ansågs inte rimligt att basera beslut om frigivningstidpunkten i det enskilda fallet på så bräcklig grund.

Straffsystemkommitténs förslag avseende villkorlig frigivning behandlades i propositionen *Vissa reformer av påföljdssystemet* (prop. 1997/98:96). Regeringen anslöt sig till bedömningen att reglerna om villkorlig frigivning skulle vara i princip obligatoriska och att villkorlig frigivning skulle ske efter två tredjedelar av strafftiden. I propositionen anges att starka rättsveskäl talar för att reglerna om villkorlig frigivning i princip ska vara obligatoriska. Vidare anges att en långtgående fakultativitet där omständigheterna i det enskilda fallet ska avgöra om en intagen ska friges eller inte öppnar upp för godtycke och social diskriminering. I enlighet med kommitténs förslag ansåg regeringen att det fakultativa inslaget i reglerna skulle bestå i en möjlighet att senarelägga frigivningen om den intagne misskötte sig under anstaltstiden. Prövotidens längd ändrades också till att motsvara reststraffet, dock minst ett år. Tidigare hade gällt att prövotiden schablonmässigt bestämdes till ett år. Längre prövotider kunde fastställas av Kriminalvårdsnämnden men det förekom sällan.

4.3.7 Kriminalvårdskommittén

I oktober 2002 tillsattes en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utarbeta förslag till en ny kriminalvårdslag. Kommittén antog namnet Kriminalvårdskommittén. Genom tilläggsdirektiv beslutades i mars 2004 att kommittén inte längre skulle vara förhindrad att föreslå förändringar i reglerna om tidpunkten för villkorlig frigivning från fängelsestraff.¹⁰ Kommittén överlämnade i maj 2005 betänkandet *Framtidens kriminalvård* (SOU 2005:54).

I betänkandet föreslogs bl.a. att reglerna om villkorlig frigivning skulle ändras och ges ett ökat fakultativt inslag. Enligt förslaget skulle villkorlig frigivning ske när två tredjedelar av straffet hade avtjänats, om det inte då fanns synnerliga skäl mot frigivning. Bedömningen av om det fanns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning skulle göras med utgångspunkt i hur den dömde hade skött sig under verkställigheten, varvid särskilt skulle beaktas om den dömde uppträtt hotfullt eller våldsamt mot personal eller medintagna eller på annat sätt stört ordningen eller säkerheten i anstalt, rymt eller avvikit i samband med permission eller vägrat att genomgå behandling som ansetts nödvändig för hans eller hennes anpassning till samhället. Som skäl för förslaget återopade kommittén att man annars gick miste om ett viktigt instrument till skötsamhet och förändringsvilja. Enligt kommittén hade senareläggning ofta inte någon effekt alls för att förmå en intagen till skötsamhet och förändringsvilja. Den huvudsakliga anledningen ansågs vara att beslut om senareläggning ofta fattades lång tid innan effekten märktes för den dömde vilket minskade förutsättningarna att arbeta med återfallsförebyggande åtgärder.

Kriminalvårdskommitténs förslag om ändrade regler om villkorlig frigivning behandlades i propositionen *En modernare kriminalvårdslag* (prop. 2005/06:123). Regeringen delade kommitténs bedömning om att huvudregeln även framöver skulle vara att villkorlig frigivning skulle ske efter två tredjedelar av strafftiden. På sätt som kommittén förslagit fanns också enligt regeringen skäl att ge Kriminalvården andra och mer verkningsfulla möjligheter att markera mot allvarlig misskötsamhet. Det framstod vidare enligt regeringen som rimligt att den som allvarligt misskött sig får avtjäna en längre

¹⁰ Dir. 2004:33.

tid av fängelsestraffet innan han eller hon frigges villkorligt. Regeringen anförde att möjligheten att låta den som missköter sig drabbas av någon form av negativ konsekvens utgör en viktig beståndsdel av en mer individuell verkställighet. Den villkorliga frigivningen skulle därför få skjutas upp om det fanns synnerliga skäl. Vid bedömningen skulle särskilt beaktas om den intagne på ett allvarligt sätt brutit mot de föreskrifter och villkor som gällde för verkställigheten.

4.4 Pågående arbete av betydelse för uppdraget

4.4.1 Psykiatrilagsutredningens förslag till ett system med samhällsskyddsåtgärder

I juli 2008 tillsatte regeringen en utredning att göra en översyn av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård samt lämna förslag till ny lagstiftning på området.¹¹ Utredningen antog namnet Psykiatrilagsutredningen. I uppdraget ingick bl.a. att lämna förslag till hur psykiskt störda lagöverträdare skulle omhändertas inom den psykiatriska vården och hur intresset av samhällsskydd kunde tillgodoses.

Psykiatrilagsutredningen lämnade sina förslag 2012 i betänkandet *Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd* (SOU 2012:17). Betänkandet innehåller omfattande förslag och behandlas fortfarande inom Regeringskansliet.¹² Psykiatrilagsutredningens förslag har sin utgångspunkt i de förslag som lämnades av Psykansvarskommittén (SOU 2002:3).

Psykiatrilagsutredningen har föreslagit att det införs ett krav på tillräknelighet. Enligt förslaget ska en gärning inte utgöra brott om den begås av någon som till följd av en allvarlig psykisk störning, en tillfällig sinnesförvirring, en svår utvecklingsstörning eller ett all-

¹¹ Dir. 2008:93.

¹² De lagförslag som lämnades i betänkandet har efter omarbetning delvis utgjort underlag för två propositioner. Den första propositionen var *Ordning och säkerhet vid Rättsmedicinalverkets rättspsykiatriska undersökningsenbeter* (prop. 2013/14:222). Den andra propositionen, *Elektronisk kommunikation och andra säkerhetsåtgärder vid psykiatrisk tvångsvård* (prop. 2013/14:119). Lagförslagen har antagits av riksdagen. Delvis med utgångspunkt från Psykiatrilagsutredningens förslag har det inom Socialdepartementet utarbetats en promemoria, *Delaktighet och rättssäkerhet vid psykiatrisk tvångsvård* (Ds 2014:28). Förslagen behandlas i propositionen *Ökad patientmedverkan vid psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård* (prop. 2016/17:94).

varligt demenstillstånd saknade förmåga att förstå gärningens innebörd i den situation i vilken han eller hon befann sig. Inte heller ska en gärning utgöra brott om gärningsmannen hade en sådan förmåga men till följd av en allvarlig psykisk störning, en tillfällig sinnesförvirring, en svår utvecklingsstörning eller ett allvarligt demenstillstånd saknade förmåga att anpassa sitt handlande efter den.

Vidare har Psykiatrilagsutredningen föreslagit att påföljden rättspsykiatrisk vård avskaffas och att normala bestämmelser om påföljdsbestämning ska gälla även för psykiskt störda lagöverträdare som fällt till ansvar. Vid bedömningen av straffvärdet ska som för mildrande omständighet särskilt beaktas om den tilltalade till följd av en psykisk störning, en sinnesrörelse eller av någon annan orsak haft nedsatt förmåga att förstå gärningens innebörd i den situation i vilken han eller hon befann sig eller att anpassa sitt handlande efter en sådan förståelse eller att kontrollera sitt handlande. En pågående behandling av en psykisk störning som kan antas ha samband med brottsligheten ska kunna beaktas som ett särskilt skäl för val av skyddstillsyn i stället för fängelse.

I syfte att förhindra att en gärningsman på nytt begår en allvarlig våldsgärning av allvarligt slag föreslås ett system med möjlighet att besluta om särskilda skyddsåtgärder. Särskilda skyddsåtgärder föreslås kunna genomföras i slutet eller öppen form. Vid genomförande av särskilda skyddsåtgärder i slutet form ska den som är föremål för åtgärderna placeras i en särskild skydds-enhet. Förslagen innebär att det görs en tydlig uppdelning mellan straffrättsligt ansvar och intresset av skydd mot fortsatta angrepp mot människors liv eller hälsa. Systemet med särskilda skyddsåtgärder förslås vara fristående och placeras utanför det straffrättsliga systemet. Möjligheten att besluta om särskilda skyddsåtgärder avser att förhindra att en gärningsman på nytt begår gärningar av allvarligt slag. I huvudsak är det den kategori av personer som i dag döms till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning som antas bli föremål för särskilda skyddsåtgärder. Det innebär att särskilda skyddsåtgärder ska kunna beslutas i två situationer. Den ena situationen är när en gärningsman har begått en otillåten gärning som inte utgör brott eftersom kravet på tillräknelighet inte är uppfyllt. Den andra situationen är när en gärningsman ska frigges efter att ha undergått ett fängelsestraff på viss tid eller slutet ungdomsvård efter att ha dömts för ett brott som han eller hon har begått under på-

verkan av en allvarig psykisk störning, en tillfällig sinneförvirring en svår utvecklingsstörning eller ett allvarligt demenstillstånd. I båda situationerna ska det krävas att gärningen har riktat sig mot eller medfört fara för någon annans liv eller hälsa och att det i straffskalan för det fullbordade brottet inte var föreskrivet lindrigare straff än fängelse sex månader. Det ska också krävas att det med hänsyn till gärningsmannens eller den dömdes psykiska tillstånd, hans eller hennes tidigare begångna gärningar och omständigheterna i övrigt finns en påtaglig risk för att han eller hon på nytt begår en gärning som riktar sig mot eller medför fara för någon annans liv eller hälsa och är av allvarligt slag.

4.4.2 2009 års påföljdsutredning

I juni 2009 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att göra en översyn av påföljdssystemet för såväl vuxna som unga lagöverträdare.¹³ I uppdraget ingick bl.a. att

- analysera hur betydelsen av brottslighetens art kan begränsas och dess innebörd klart avgränsas,
- utreda vilken betydelse tidigare brottslighet ska tillmätas,
- undersöka behovet av förslag som ger flerfaldig brottslighet större genomslag vid påföljdsbestämningen eller som motverkar sådan brottslighet mer effektivt,
- analysera hur användningen av fängelse, i första hand de korta straffen, kan minska samtidigt som trovärdigheten i systemet kan upprätthållas,
- utreda hur valet av ingripanden som inte utgör fängelse i anstalt ska ske, vilket innehåll ingripandena ska ha samt hur reaktionerna vid återfall i brott och annan misskötsamhet ska utformas,
- ta ställning till om intensivövervakning med elektronisk kontroll kan användas i ökad utsträckning eller på annat sätt förändras,
- utreda hur användningen av dagsböter kan öka och hur verkställigheten av böter kan effektiviseras,

¹³ Dir. 2009:60.

- ta ställning till om den som har fyllt 18 år ska behandlas som en vuxen lagöverträdare,
- se över de särskilda påföljderna för unga lagöverträdare ska och användningen av böter för brott före 18 års ålder, samt
- ta ställning till om ett system med villkorligt fängelse ska införas.

Utredningen, som antog namnet Påföljdsutredningen, lämnande i maj 2012 betänkandet *Nya påföljder* (SOU 2012:34). Betänkandet innehåller omfattande förslag och behandlas fortfarande inom Regeringskansliet. Utredningens förslag om ändringar i de s.k. billighetsskälerna i 29 kap. 5 § brottsbalken och reglerna i 34 kap. brottsbalken om ny påföljd efter tidigare dom och har legat till grund för lagändringar som behandlats i proposition (2014/15:37) *Strafflindring vid medverkan till utredning av egen brottslighet* respektive proposition (2015/16:151) *Ny påföljd efter tidigare dom*.

Bland Påföljdsutredningens förslag finns ett förslag om att påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn ska ersättas med villkorligt fängelse. I det följande redogörs för förslaget om villkorligt fängelse. Enligt förslaget ska ett beslut om att ett fängelsestraff ska vara villkorligt innebära att den dömde inte behöver verkställa straffet i kriminalvårdsanstalt om han eller hon uppfyller vissa villkor. Villkoren ska bestå av att den dömde under en prøvotid dels avhåller sig från fortsatt brottslighet, dels fullgör den tilläggssanktion som det villkorliga fängelsestraffet förenas med. Prövotiden ska enligt huvudregeln vara två år. Tilläggssanktionerna kan vara en skyldighet för den dömde att betala dagsböter, fullgöra samhällstjänst eller underkasta sig vård eller behandling. Även övervakning, kontroll och anmälningsskyldighet kan utgöra tilläggssanktioner. Valet av tilläggssanktion ska göras med utgångspunkt i fängelsestraffets längd.

Tilläggssanktionen ska i vissa fall kunna bestå av hemarrest alternativt ett förbud för den dömde att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, ett förbud för den dömde att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område, eller en skyldighet för den dömde att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats. Efterlevnaden av åtgärderna ska kunna kontrolleras med elektroniska hjälpmedel.

Påföljdsutredningen har föreslagit att möjligheten att avtjäna kortare fängelsestraff genom elektronisk kontroll (s.k. elektronisk fotboja) ska utgå och att det i stället ska finnas möjlighet att kombinera ett villkorligt fängelsestraff med ett förbud för den dömda att lämna bostaden, s.k. hemarrest. Hemarrest ska endast kunna användas som tilläggsstraff om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott på sådant sätt eller i sådan utsträckning att det annars inte hade funnits förutsättningar att besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt.

Om den tilltalade har behov av vård eller behandling för missbruk av beroendeframkallande medel eller för något annat särskilt förhållande som kan antas ha bidragit till den begångna brottsligheten, eller om det finns brotts- eller missbruksrelaterad programverksamhet som bedöms lämplig för honom eller henne att genomgå, föreslås att villkorligt fängelse i stället för dagsböter, samhällstjänst, övervaknings- och kontrollstraff eller hemarrest ska kunna förenas med en s.k. vård- eller påverkansstraff. De insatser som vidtas inom ramen för en sådan tilläggsstraff måste vara lika ingripande som en tilläggsstraff avseende dagsböter, samhällstjänst, övervakning och kontroll eller hemarrest hade varit. I annat fall ska en tilläggsstraff om vård eller påverkan kunna kombineras med dagsböter, samhällstjänst eller en övervaknings- och kontrollstraff. Om det villkorliga fängelsestraffets längd uppgår till ett år eller mer, eller om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott på sådant sätt eller i sådan utsträckning att det annars inte hade funnits förutsättningar att besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt ska kontraktsvård kunna användas som tilläggsstraff.

Enligt Påföljdsutredningen ska återfall i brott leda till en mer ingripande påföljd än för den som tidigare är ostraffad. Återfall i brott under prövotiden för villkorligt fängelse ska vara ett skäl mot att besluta att ett fängelsestraff för den nya brottsligheten ska vara villkorligt. Om återfallet kan beaktas tillräckligt genom att det villkorliga fängelsestraffet förenas med en tilläggsstraff av mer ingripande slag än vad som annars hade kommit i fråga ska det dock vara möjligt att döma till villkorligt fängelse på nytt.

Kriminalvården ska ha ansvar för verkställigheten av villkorligt fängelse och se till att utdömda tilläggsstraff verkställs. Under fullgörande av en tilläggsstraff ska gälla ett allmänt krav på nykter-

het och drogfrihet. Nykterheten och drogfriheten ska kunna kontrolleras genom provtagning.

Bristande verkställighet av tilläggssanktion till villkorligt fängelse ska enligt förslaget i första hand mötas genom att Kriminalvården genom informella påpekanden inskräper vikten av att tilläggssanktionen fullgörs eller vidtar justeringar som ryms inom ramen för den utdömda sanktionen. Om informella åtgärder inte är tillräckliga ska föreskrifter om t.ex. nykterhet och drogfrihet eller kontakt med en övervakare som syftar till att tilläggssanktionen verkställs kunna meddelas. Kriminalvården ska också kunna meddela varning. Om varning redan har meddelats eller om det kan antas att den dömde inte kommer att fullgöra tilläggssanktionen även om en varning meddelas, ska övervakningsnämnden ha möjlighet att förlänga prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet till som längst fyra år eller att byta ut tilläggssanktionen mot en annan sanktion som är minst lika ingripande som den ursprungliga. I sista hand ska bristande verkställighet leda till beslut om att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i kriminalvårdsanstalt. Ett sådant beslut ska meddelas av allmän domstol. Talan om verkställighet i anstalt ska föras av Kriminalvården. Enligt förslaget ska ett beslut om förverkande innebära att ett villkorligt fängelse i stället ska verkställas i anstalt. I skäligen utsträckning ska tas hänsyn till vad den dömde undergått till följd av det villkorliga fängelset.

4.4.3 Tillkännagivande om skärpta regler för villkorlig frigivning

Riksdagen har som sin mening tillkännagett att regeringen bör skärpa reglerna om villkorlig frigivning för dem som återfallit i likartad brottslighet.¹⁴

I justitieutskottets betänkande anförs att det finns en förhållandevis liten andel livsstilskriminella som står för en oproportionerligt stor andel av brottsligheten. Utskottet anger som sitt ställningstagande att personer som har återfallit i likartad brottslighet bör vara frihetsberövade längre tid än vad som är fallet i dag och att förändringar därför bör övervägas när det gäller möjligheten till

¹⁴ Justitieutskottets betänkande 2014/15:JuU17 och riksdagsskrivelse 2014/15:153.

villkorlig frigivning. De som återfaller i likartad brottslighet och på nytt döms till fängelse bör inte som huvudregel friges villkorligt efter det att två tredjedelar av det utdömda straffet har verkställts. I stället bör han eller hon avtjäna en tid i fängelse som bättre motsvarar straffvärdet för det eller de nya brott som han eller hon dömts för. För att tiden i anstalt ska kunna åtföljas av en tidsperiod då den intagne ges möjlighet att återanpassa sig till ett liv i frihet bör den som återfaller i likartad brottslighet och döms till nytt fängelsestraff avtjäna minst tre fjärdedelar av det nya straffet.

4.4.4 Tillkännagivande om skyldighet att delta i behandlingsprogram

Riksdagen har som sin mening tillkännagett att regeringen bör överväga om gärningsmän som dömts för vålds- eller sexualbrott bör ha en skyldighet att delta i lämpliga behandlingsprogram.¹⁵

Justitieutskottet anför att behandlingsprogram är en viktig del av Kriminalvårdens rehabiliterande arbete och att deltagande i lämpliga behandlingsprogram är viktigt för att bryta destruktiva beteendemönster. Enligt tillkännagivandet bör en vägran att delta i ett sådant program få konsekvenser för möjligheterna till permission och villkorlig frigivning. Den som dömts för grova brott mot närstående eller grova sexualbrott och vägrar att delta i behandlingsprogram ska inte vara aktuell för villkorlig frigivning.

4.5 Särskilt om det återfallsförebyggande arbetet

4.5.1 Kriminalvårdens studie av särskilda utslussningsåtgärder

I Kriminalvårdens studie *Utslussning – effekt på återfall i brott, Projektnummer 2015-285* redovisas effekterna av särskilda utslussningsåtgärder beträffande återfall i brott, akut intoxication av alkohol eller narkotika och självmordsförsök bland villkorligt frigivna under perioden den 1 januari 2007 till den 31 december 2013.¹⁶

¹⁵ Justitieutskottets betänkande 2014/15:JuU21 och riksdagsskrivelse 2015/16:174.

¹⁶ För utslussningsåtgärden frigång startade uppföljningsperioden den 1 januari 2011 eftersom information om denna utslussningsform inte fanns tillgänglig innan dess.

Återfall i brott definieras som datum för första lagförda brott efter frigivningen från anstalt, oavsett brottstyp. I studien undersöktes också särskilt antalet återfall i våldsbrott och narkotikabrott.

I studien ingick 38 354 personer, varav 8 634 beviljats särskild utslussningsåtgärd enligt 11 kap. fängelselagen (2010:610). En jämförelse mellan grupperna visade att det inte var så stor skillnad mellan utslussade och icke-utslussade intagna beträffande ålder vid verkställighetens början, brottsdebutålder, antal tidigare lagföringar och födelseland. Intagna som beviljats utslussningsåtgärd hade dock betydligt längre påföljder (i snitt 522,4 dagar jämfört med icke-utslussade som hade 330,2 dagar). Bland de icke-utslussade intagna fanns vidare en högre andel som hade ett aktuellt alkohol- och narkotikamissbruk, tidigare psykiatrisk ohälsa samt högre bedömd risk för att återfalla i brott.

Resultatet från studien visar att intagna som fått någon form av särskild utslussningsåtgärd hade 14 procent lägre risk att återfalla i brott och 15 procent lägre risk att drabbas av akut intoxication av alkohol eller narkotika jämfört med intagna som inte varit föremål för utslussningsåtgärd. Studien tyder också på att utslussningsåtgärder minskar risken för återfall i våldsbrott och narkotikabrott samt självmordsförsök, men i den delen var inte riskminskningarna statistiskt signifikanta. Undersökningen av effekten av specifika utslussningsåtgärder visar att intagna i utökad frigång hade signifikant lägre risk att återfalla i brott jämfört med intagna utan utökad frigång. Samma sak gällde intagna med frigång. Intagna som beviljats vårdvistelse eller vistelse i halvvägshus uppvisade varken minskad eller ökad risk för återfall. Vidare visade intagna med utökad frigång och frigång en signifikant lägre risk för akut intoxication av alkohol eller narkotika. Intagna i halvvägshus visade samma tendens medan risken för akut intoxication av alkohol eller narkotika varken var reducerad eller ökad för intagna som beviljats vårdvistelse.

Att intagna som fått vårdvistelse inte hade lägre risk för att drabbas av akut förgiftning av alkohol eller narkotika efter frigivningen kan betyda att vårdvistelse inte har den önskade effekten, dvs. att undvika återfall i missbruk, samt förklara varför risken för återfall i brott inte var lägre för denna grupp. I studien framhålls samtidigt att det faktum att vårdvistelse varken synes öka eller minska risken för återfall på gruppnivå inte betyder att utslussningsformen

inte är verksam för enskilda klienter. Vidare anges att det också kan vara så att man i studien inte lyckats ta hänsyn till att det här handlar om en grupp intagna som är svår att jämföra med andra grupper.

Enligt Kriminalvårdens årsrapport från 2015 var det relativt ovanligt med misskötsamhet bland intagna i utslussning (37 personer år 2014). Majoriteten av rapporterade misskötsamheter i samband med utslussning gällde intagna i vårdvistelse (30 personer, dvs. 81 procent).

I den avslutande diskussionen framhålls att det kan finnas andra kvarstående förväxlingsfaktorer som kan påverka sambandet mellan utslussning och de olika utfallen. Det konstateras att en intagen, för att beviljas en särskild utslussningsåtgärd måste uppvisa att han eller hon är motiverad. Det finns därför skäl att anta att klienter som är motiverade att genomgå utslussning också i högre grad är motiverade att sluta med brottslighet och missbruk. I sådana fall kan det möjligen vara den intagnes egen motivation att förändra sitt beteende, snarare än den specifika utslussningsåtgärden, som förklarar varför intagna som beviljats utslussning sammantaget har en lägre risk för återfall i brott. I studien konstateras också att den brottsåterfallsreducerande effekten för den totala gruppen av intagna i utslussning är jämförbar med de effekter som många av Kriminalvårdens behandlingsprogram ger.

Förstärkta insatser i arbetet med utslussning

Det är förhållandevis få intagna som beviljas särskilda utslussningsåtgärder. I Kriminalvårdens studie av särskilda utslussningsåtgärder, som pågick 2007–2013, ingick totalt 38 354 klienter. Av de klienter som ingick i studien var det drygt en femtedel (8 634) som beviljades utslussning. Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 angett att ett väl fungerande arbete med utslussning är en av de mest angelägna frågorna för regeringen när det gäller att förhindra återfall. Ingen intagen ska återfalla i brott bara på grund av att tiden efter frigivningen eller övervakningens upphörande inte är tillräckligt väl planerad.¹⁷

¹⁷ Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 4 Rättsväsendet, s. 47.

I december 2015 gav regeringen Kriminalvården ett särskilt uppdrag att utveckla och förstärka myndighetens arbete med utslussning i syfte att öka klienternas förutsättningar att inte återfalla i brott.¹⁸ I uppdraget ingår den stegvisa utslussning som kan ske inom Kriminalvårdens egna miljöer såsom olika former av vistelser utanför anstalt, bl.a. de särskilda utslussningsåtgärderna. Vidare ingår att utveckla den externa samverkan som sker i utslussnings-syfte. Såväl övergången från anstalt till frihet som övergången från övervakning inom ramen för frivården till en tillvaro utan stöd och kontroll från Kriminalvården omfattas av uppdraget. Enligt uppdraget ska Kriminalvården bl.a.

- verka för att varje klients verkställighetsplan innehåller en konkret utslussningsplanering,
- utveckla myndighetens arbete med riskreducering för att fler klienter ska kunna bli föremål för utslussningsåtgärder,
- intensifiera insatserna i arbetet med de särskilda utslussningsåtgärderna i syfte att öka andelen som får del av dessa,
- se över hur anstaltsorganisationen används i arbetet med att slussa ut klienterna och vid behov utveckla arbetet i detta avseende,
- se över och utveckla hur permissioner används i frigivningsförberedande syfte, t.ex. om hur kontakter med bl.a. frivård, arbetsförmedling, socialtjänst eller andra aktörer planeras inom ramen för permissionen, samt
- stärka och utveckla samarbetet med samhällets olika aktörer, t.ex. privata vårdgivare, andra myndigheter och idéburna organisationer samt med socialtjänstens olika verksamheter.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2018. En delredovisning lämnades den 31 mars 2017. Av delredovisningen, *Kriminalvårdens förstärkta insatser i arbetet med utslussning 2016–2017*, framgår vilka insatser Kriminalvården har genomfört under 2016. Det kan tilläggas att Brottsförebyggande rådet fått i uppdrag att följa upp Kriminalvårdens arbete med utslussning.

¹⁸ Ju2015/09899/KRIM.

4.5.2 Försöksverksamhet med GPS-övervakning

Sedan juli 2016 har pågått en försöksverksamhet med GPS-övervakning vid permission och särskilda utslussningsåtgärder.¹⁹ Försöksverksamheten har pågått vid anstalterna Johannesberg, Kolmården, och Västervik Norra samt VO Frivården Stockholm stad och VO Frivården Östergötland.

Försöksverksamheten har nyligen förlängts till och med den 31 december 2017.²⁰ I försöksverksamheten ingår numera även VO Stockholms län.

4.5.3 Krimstics

För att öka enhetligheten i frivårdens arbete pågår ett arbete med att likrikta de olika kvalitetsledningssystem som berör frivårdens processer. Inom Kriminalvården pågår en implementering av den nya modellen för klientarbete i frivården genom arbetssättet *Krimstics*²¹. Krimstics är en evidensbaserad strukturerad samtalsmetod som bygger på kognitiv beteendeterapi (KBT). Genom metoden avses principerna om risk, behov och mottaglighet (se närmare avsnitt 8) omsättas i det praktiska klientarbetet inom frivården.

Implementeringen sker i samarbete med Public Safety Canada och innebär en förändring av frivårdens arbete avseende såväl innehållet i övervakningen som frivårdsinspektörens roll gentemot klienterna. Införandet av det nya arbetssättet beräknas vara klar vid utgången av 2017 och från 2018 beräknas frivårdsarbetet vara helt integrerat med den nya modellen. En återfallsstudie som bygger på ett tidigare pilotförsök kommer att presenteras under 2017.

¹⁹ Se KVFS 2016:1 – Kriminalvårdens föreskrifter om försöksverksamhet med GPS-övervakning vid permission och särskilda utslussningsåtgärder.

²⁰ Se Kriminalvårdens föreskrifter om dels fortsatt giltighet av Kriminalvårdens föreskrifter (KVFS 2016:1) om försöksverksamhet med GPS-övervakning vid permission och särskilda utslussningsåtgärder, dels ändring i samma föreskrifter (KVFS 2016:6).

²¹ Krimstics är den svenska Kriminalvårdens version av den kanadensiska samtalsmetodiken för frivårdspersonal STICS (Strategic Training Initiative in Community Supervision).

4.5.4 Kriminalvårdens samverkan med andra aktörer

Inom Kriminalvården pågår löpande ett arbete med att utveckla samverkan på alla nivåer med externa parter, t.ex. Arbetsförmedlingen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, näringslivet och ideella organisationer. I Kriminalvårdens årsredovisning för 2015 anges att samarbeten som bidrar till färre återfall i brott är ett av de mål som tagits fram under året.²² Inom Kriminalvården (frivårdsavdelningen) finns en nationell samordnare med ansvar för strategisk samverkan. Samordnaren ansvarar för frågor om utveckling av extern och intern samverkan på en övergripande strategisk nivå.²³

Brås rapport om samverkan för att förebygga återfall i brott

Frågan hur samhällets resurser bättre kan samordnas för att förebygga återfall i brott har belysts av Brottsförebyggande rådet i idéskriften *Samverka för att förebygga återfall i brott* som publicerades 2012. Brå konstaterar att en effektiv samverkan mellan olika samhällsaktörer är en nödvändig förutsättning för att ge personer som vill bryta upp från en kriminell livsstil den hjälp de behöver. Behoven hos Kriminalvårdens klienter är ofta multipla och spänner över områden som vård, boende, arbete/försörjning, att kunna skapa nya sociala nätverk och ett meningsfullt fritidsliv. Insatser måste utformas utifrån den enskilda individens behov och förutsättningar med beaktande av deras motivation och risknivå. Samhällets olika aktörer behöver samverka för att kunna erbjuda ett professionellt och effektivt återfallsförebyggande stöd. Tidsglapp mellan insatser är en stor riskfaktor för återfall. För att öka insatsernas effekt mot återfall i brott behöver dessa vara välplanerade och samordnade.

Riksrevisionens rapport om återfall i brott

Även Riksrevisionen har granskat samhällets insatser för att minska återfall i brott. Resultatet av granskningen presenterades i rapporten *Återfall i brott – hur kan samhällets resurser användas bättre?*

²² Kriminalvårdens årsredovisning 2015.

²³ Arbetsordningen för Kriminalvården, 2016-06-01.

(RIR 2015:4). Enligt Riksrevisionen är samhällets insatser för att förhindra återfall i brott för få och för dåligt samordnade. Insatserna sätts ofta in för sent och är inte i tillräcklig grad individanpassade. Den s.k. normaliseringsprincipen innebär att samhällets ordinarie stödfunktioner ska ansvara även för Kriminalvårdens klienter. Riksrevisionen konstaterar att det kan finnas skäl för särskilda lösningar för Kriminalvårdens klienter eftersom det annars finns en risk för att denna grupp faller mellan stolarna och hamnar sist i kön. Ett tidsglapp kan vara särskilt förödande under den kritiska perioden närmast efter villkorlig frigivning. Väntetider såväl inom vården som hos socialtjänsten försvårar tajming och samordning. Om åtgärder dröjer eller uteblir finns det en risk för att klienterna återfaller i kriminalitet eller missbruk och att tidigare insatser blir bortkastade. I granskningsrapporten slås fast att de aktörer som är ansvariga för återfallsförebyggande insatser inte samverkar i tillräcklig utsträckning i planeringen. Enligt Riksrevisionen gör alltför ofta var och en sin plan för sina insatser utifrån den egna budgeten och regeringen ställer inte tillräckliga krav på en helhetssyn och långsiktighet i beslut om insatser. Ofta saknas samverkansavtal mellan kriminalvård, kommun och landsting. Förutsättningarna skiljer sig dessutom åt i olika kommuner och landsting vilket innebär att den hjälp som erbjuds varierar beroende på var i landet man bor. I rapporten konstateras att det finns goda regionala och lokala exempel på aktörer som organiserat samarbeten i syfte att hitta bra lösningar åt Kriminalvårdens klienter. Som exempel nämns bl.a. Krami och ITOK. Krami är en samverkan mellan Arbetsförmedling, Kriminalvård och aktuell kommun. Krami riktar sig till personer som på grund av sociala problem (kriminalitet och missbruk) har svårt att komma in på arbetsmarknaden. ITOK är ett integrerat team med personal från såväl frivård/kriminalvård som beroendevården för opiatberoende kriminalvårdsklienter.

Program med åtgärder för inslussning

I juni 2016 beslutade regeringen att frågan om en modell för samverkan för att förebygga återfall i brott närmare skulle utredas.²⁴ Uppdraget innefattade att lämna förslag på en modell för lokal samverkan, på individnivå för att förebygga återfall i brott samt omfatta samverkan kring arbete, utbildning, bostad, skulder, missbruk, psykisk ohälsa, kriminella attityder, nätverk och kontroll. I uppdragsbeskrivningen anges att modellen inte bara ska omfatta offentliga utan även privata aktörer och det civila samhället. Vidare anges att samverkan ska fokusera på individens behov och förutsättningar. Goda exempel och erfarenheter ska tas tillvara, liksom samordning och synergier med andra pågående utvecklingsarbeten.

Uppdraget redovisades den 31 mars 2017 genom rapporten *Inslussning – en idéskiss*. Utredaren föreslår att intagna som vill sluta begå brott ska erbjudas att under övervakningsåret efter villkorlig frigivning delta i ett s.k. *inslussningsprogram*. Inslussningsprogrammet ska vara ett program med samordnat stöd från Kriminalvården och lokala samhällsaktörer på den intagnes hemort (*inslussgrupp*). Deltagande i inslussningsprogram innebär bl.a. att frigivningen planeras noga och följs upp samt att den frigivne garanteras någon form av sysselsättning, får skuldrådgivning och tillgång till en stödperson. En tjänsteman ska vara ansvarig för programmet (*inslussamordnare*). Enligt förslaget bör ordningen prövas i en försöksverksamhet. Utredaren föreslår att regeringen ska ge Kriminalvården i uppdrag att i nära samarbete med deltagande kommuner och Brå förbereda försöksverksamheten som bör inledas senast den 1 januari 2018 samt att Brå ges i uppdrag att utvärdera verksamheten.

4.5.5 Ett nationellt brottsförebyggande program

I mars 2017 överlämnade regeringen skrivelsen *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program* (skr. 2016/17:126) till riksdagen. Det nationella brottsförebyggande programmet är ett led i regeringens satsning på brottsförebyggande arbete. Programmet syftar till att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. Programmet ska

²⁴ Ju2016/080506/KRIM.

också bidra till att stimulera och entusiasmera fler berörda aktörer att vidta brottsförebyggande åtgärder och att utveckla samverkan, såväl på nationell som på regional och lokal nivå. Det riktar sig till en bred målgrupp såsom myndigheter, landsting, kommuner, näringslivet och det civila samhällets organisationer.

I det brottsförebyggande arbetet utgör insatser för att förebygga återfall en central del. I skrivelsen anges att ingen som avtjänat straff inom Kriminalvården ska återfalla i brott och missbruk på grund av att tiden efter frigivningen eller övervakningens upphörande inte är tillräckligt väl planerad. Regeringen framhåller arbetet med utslussningsåtgärder som en av de mest angelägna frågorna när det gäller att förhindra återfall i brott. Vidare hänvisas till uppdraget om att ta fram en modell för samverkan kring arbete, utbildning, bostad, skulder, missbruk, psykisk ohälsa, kriminella attityder, nätverk och kontroll.

5 Internationell utblick

5.1 Inledning

Enligt direktiven ska vi göra de internationella jämförelser som kan anses relevanta för uppdraget. De nordiska ländernas regleringar bör särskilt uppmärksammas. I detta avsnitt lämnas en översiktlig beskrivning av reglerna om villkorlig frigivning i Danmark, Finland, Norge och Island. Beskrivningen bygger i huvudsak på information som inhämtats från respektive lands Justitieministerier. Kapitlet innehåller också en redogörelse för rättsläget i Tyskland, England och USA.

Redogörelsen för reglerna i Tyskland, England och USA har doktorand Jenny Samuelsson Kääntä, vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet, tagit fram på uppdrag av utredningen. Beskrivningen bygger, avseende Tyskland och England, i princip utslutande på studier av lagtext. Vad gäller USA ska följande framhållas. I USA finns regler om villkorlig frigivning eller liknande institut på såväl federal nivå som på delstatsnivå. Reglerna skiljer sig dessutom åt i relativ stor utsträckning mellan de olika delstaterna. Av dessa skäl har det inte funnits möjlighet att inom ramen för denna undersökning överblicka den mångfald av lösningar som existerar på delstatsnivå. Framställningen bygger av samma skäl i stor utsträckning på doktrin.

5.2 Danmark

5.2.1 Fängelse

Fängelse kan utdömas på livstid eller på viss tid mellan sju dagar och 16 år. I vissa fall, t.ex. om gärningsmannen gjort sig skyldig till flera lagöverträdelser, kan dock fängelse i högst 20 år dömas ut. En

gärningsman som var under 18 år när brottet begicks får inte dömas till fängelse på livstid, men däremot till lagens strängaste tidsbestämda straff på fängelse i 16 eller 20 år.

Fängelse på livstid är ett tidsobestämt straff. De flesta livstidsfångar blir dock föremål för villkorlig frigivning enligt § 41 den danska strafflagen, straffeloven, eller benådning enligt § 24 den danska grundlagen. Enligt danska motsvarigheten till Kriminalvården (Direktoratet for Kriminalforsorgen) blev 20 livstidsdömda personer frigivna under perioden augusti 1985 till november 2015. Vid frigivningen hade dessa personer i genomsnitt avtjänat 17 år i fängelse.

5.2.2 Forvaring

För den som gjort sig skyldig till dråp, rån, allvarlig våldsbrottslighet, olaga hot, mordbrand, våldtäkt, annan allvarlig sexualbrottslighet eller försök till något av dessa brott kan påföljden bestämmas till forvaring, om det mot bakgrund av den tilltalades person och tidigare brottslighet kan antas att han eller hon utgör väsentlig fara för andras liv, hälsa eller frihet och forvaring i stället för fängelse anses påkallat för att förebygga denna fara.

Forvaring förutsätter att påföljden är påkallad för att förebygga återfall. Det är framför allt personer som flera gånger tidigare dömts för s.k. personfarlig brottslighet och som kan förväntas utgöra fara även efter avtjänande av ett tidsbestämt fängelsestraff som blir föremål för påföljden forvaring. Det sagda beror på att riskbedömningen i stor utsträckning är baserad på den tilltalades tidigare brottslighet.

Forvaring är en tidsobestämmd påföljd. Det ankommer på åklagarmyndigheten att se till att forvaring inte upprätthålls under längre tid eller i vidare omfattning än vad som är nödvändigt. Den dömde, huvudmannen för den institution där den dömde vistas och kriminalforsorgen kan vända sig till åklagare och begära att beslutet ska ändras eller upphävas. Åklagaren ska då begära prövning av domstol.

5.2.3 Villkorlig frigivning

Bestämmelser om villkorlig frigivning finns i kapitel 6 (§§ 38–42) i den danska straffeloven, den danska straffverkställighetslagen¹ (§§ 79 och 80) och i förordningen om villkorlig frigivning av dömda, som verkställer fängelsestraff². Därutöver finns kompletterande föreskrifter i riktlinjer om villkorlig frigivning av dömda, som verkställer fängelsestraff.³

Systemet med villkorlig frigivning bygger enligt dansk rätt på fakultativa regler. När den dömda har avtjänat två tredjedelar av straffet, dock minst två månader, avgör justitieministern eller den som bemyndigats därtill, om den dömda ska friges villkorligt (§ 38, stk. 1 straffeloven). Om särskilda omständigheter talar för det kan dock villkorlig frigivning ske efter det att halva strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats (§ 38, stk. 2 straffeloven). Även i andra särskilda fall kan villkorlig frigivning ske efter halva strafftiden (§ 40 a straffeloven). För den som är dömd till livstids fängelse avgörs frågan om villkorlig frigivning efter att 12 år av straffet har avtjänats (§ 41 straffeloven).

En förutsättning för att villkorlig frigivning ska få ske är att den dömdes förhållanden inte gör att frigivningen framstår som olämplig (utilrådighedsvurdering), att lämpligt boende och arbete eller annat underhåll säkrats för den dömda samt att den dömda förklarar sig villig att följa de villkor som fastställs för den villkorliga frigivningen (§§ 38, stk. 4, 40 a, stk. 6 och 41, stk. 2 straffeloven). Med att den dömdes förhållanden inte får göra att frigivningen framstår som olämplig avses att det efter en konkret bedömning inte får antas föreligga en väsentlig risk för att den dömda efter frigivningen begår ny brottslighet av inte bagatellartat slag. Vid bedömningen beaktas vilken typ av brott den intagne dömts för, tidigare brottslighet och den dömdes personliga förhållanden. Fängelsestraffets längd är inte ensamt avgörande för frågan om brottsligheten kan anses bagatellartad, men straffets längd ingår tillsammans

¹ Bekendgørelse nr 1242 af 11 november 2015 af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (straffuldbyrdelsesloven).

² Bekendgørelse nr. 420 af 9. april 2015 om løsladelse af dømte, der udstår fængselstraf (løsladelsesbekendtgørelsen).

³ Vejledning nr. 9365 af 26. april 2016 om løsladelse af dømte, der udstår fængselstraf (løsladelsesvejledningen).

med brottslighetens art i bedömningen. Som bagatellartad brottslighet avses inte våldsbrottslighet, oavsett straffets längd.

Vid bedömningen ska särskilt beaktas bl.a. hur många gånger under de senaste åren som den dömde frigivits villkorligt eller dömts till villkorligt fängelse (betinget dom⁴), hur den dömde skött sig under tidigare övervakningsperioder, t.ex. hur snabbt den dömde återfallit efter den senaste frigivningen, samt hur den aktuella frigivningssituationen ser ut. Viss hänsyn ska också tas till den dömdes ålder. För dömda under 21 år kan villkorlig frigivning komma i fråga även om omständigheterna i övrigt närmast talar mot det. Även brottslighetens art ska beaktas, varvid en större restriktivitet anses påkallad vid risk för återfall i personfarlig brottslighet än i förmögenhetsbrottslighet. Vidare ska beaktas hur den dömde skött sig under verkställigheten, t.ex. om han eller hon missbrukat narkotika eller misskött permissioner (pkt. 6–12 lösladelsesvejledningen). För långtidsdömda (intagna som dömts till fängelse i minst åtta år) läggs avsevärd vikt vid bedömningen av om frigivningen är lämplig (utilrådighedsbedömning). Som huvudregel gäller enligt praxis att det krävs att den dömde under en längre tid genomfört en i princip problemfri utslussning för att villkorlig frigivning ska få ske.

Möjligheten till tidigareläggning av den villkorliga frigivningen enligt § 38, stk. 2 straffeloven tar sikte på extraordinära situationer. Det kan t.ex. ske av humanitära hänsyn som den dömdes hälsotillstånd. Även det förhållandet att make eller barn lider av allvarlig sjukdom kan utgöra skäl för en tidigareläggning av den villkorliga frigivningen. Under vissa förutsättningar kan en tidigareläggning även föranledas av behandlingshänsyn eller av att den dömde vidtagit en särskild åtgärd i syfte att minska risken för återfall i ny brottslighet. För dömda som vid tidpunkten för gärningen var under 18 år ska alltid övervägas om villkorlig frigivning kan ske enligt § 38, stk. 2 straffeloven (§ 14 lösladelsesbekendtgørelsen). Villkorlig frigivning redan efter att halva strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats ska också enligt fast praxis ske av utländska

⁴ Betinget dom innebär att rätten, om den inte anser det påkallat att straffet bestäms direkt, kan förskriva i domen att frågan om straffbestämning skjuts upp och bortfaller efter en prøvotid. Om det anses mer ändamålenligt kan straffet fastställas direkt men verkställigheten skjutas upp och bortfalla efter en prøvotid. I båda fallen är uppskovet villkorat av att den dömde inte återfaller i brott och inte heller i övrigt åsidosätter de villkor som gäller under prøvotiden.

fångar, såvida frigivning inte kan anses olämpligt. En förutsättning för villkorlig frigivning av utländska fångar efter halva strafftiden är dock att utvisning genast kan genomföras (pkt. 18–27 lösladelsesvejledningen).

Utöver de fall som anges i § 38, stk. 2 straffeloven kan tidigare villkorlig frigivning komma i fråga för vissa kategorier av dömda (§ 40 a straffeloven). Som exempel kan nämnas dömda som deltagit i missbruksbehandling, arbetsträning eller genomföra en relevant utbildning. Den dömdes förhållanden kan också sammantaget leda till slutsatsen att det inte är nödvändigt att han eller hon avtjänar resten av straffet i anstalt, om den dömde i stället kan åläggas att utföra samhällstjänst (samfundstjeneste). Av § 40 a straffeloven följer att det är en förutsättning för villkorlig frigivning att hänsynen till brottsbekämpning inte kan anses tala emot villkorlig frigivning.

Även om det inte finns humanitära eller behandlingsmässiga skäl av sådan styrka att de i sig bör föranleda en tidigareläggning av den villkorliga frigivningen, kan vid en helhetsbedömning resultatet ändå bli att en tidigareläggning bör ske. Vid en sådan bedömning kan beaktas bl.a. sådana omständigheter som den dömdes ålder vid gärningstillfället, det ådömda straffets längd, om den dömde inte tidigare dömts till fängelse samt om han eller hon i samband med den aktuella lagföringen varit häktad under särskilt lång tid. Vid den samlade bedömningen av om den villkorliga frigivningen bör tidigareläggas tillmäts den aktuella brottslighetens art och omfattning normalt ingen betydelse. Det förhållandet att den dömde begått allvarlig brottslighet riktad mot andra människors hälsa och liv eller deltagit i omfattande organiserad brottslighet anses dock normalt tala mot ett tidigareläggande. (Se pkt. 21–27 och 30–33 lösladelsesvejledningen.)

Enligt § 38, stk. 3 straffeloven kan villkorlig frigivning inte ske från sådant ovillkorligt fängelsestraff som utgör del av en s.k. kombinationsdom. Inte heller får villkorlig frigivning ske, om den dömde anses tillhöra en grupp av personer, som är aktivt involverad i en pågående våldsam konflikt med en annan grupp av personer, och det inom den grupp som den dömde anses tillhöra, som ett led i den pågående konflikten bl.a. används skjutvapen eller vapen eller sprängämnen som på grund av sin extremt farliga natur är ägnade att orsaka betydande skada (§ 38, stk. 5 straffeloven).

5.2.4 Prövotid, övervakning och särskilda villkor

Den villkorliga frigivningen ska förenas med en prövotid som får uppgå till högst tre år, eller om den återstående strafftiden överstiger tre år, till högst fem år (§ 39 straffeloven). Vid villkorlig frigivning från livstidsstraff får prövotiden uppgå till högst fem år (§ 41, stk. 4 straffeloven).

För den villkorliga frigivningen kan uppställas villkor om att den dömda ska stå under övervakning under hela eller del av prövotiden. Vidare kan även andra villkor uppställas, t.ex. rörande vistelseort, arbete, utbildning, behandling mot alkohol- eller narkotikaberoende, psykiatrisk behandling eller betalning av skadestånd. (§ 39, stk. 2 och § 57 straffeloven) Övervakning och andra villkor ska fastställas endast om sådana åtgärder i det enskilda fallet kan antas bidra till att minska risken för att den villkorligt frigivne begår nya brott (pkt. 40 och 41 lösladelsesvejledningen).

Om den villkorligt frigivne begår ny brottslighet under prövotiden, fastställer domstolen som huvudregel ett gemensamt ovillkorligt straff, som omfattar såväl reststraffet som straffet för den nya brottsligheten (§§ 40 och 61, stk. 2 den danska strafflagen). När omständigheterna talar för det kan domstolen i stället döma till ovillkorligt straff enbart för den nya brottsligheten, eventuellt i kombination med en ändring av de villkor som satts upp för den villkorliga frigivningen. Domstolen har också möjlighet att döma till betinget dom för såväl reststraffet som den nya brottsligheten.

5.3 Finland

5.3.1 Fängelse

Enligt den finska strafflagen⁵ kan fängelse dömas ut på viss tid eller på livstid. Fängelse på viss tid döms ut i minst 14 dagar och högst 12 år, eller, om det bestäms ett gemensamt straff för två eller flera brott, till högst 15 år (2 c kap. 2 § strafflagen).

⁵ 19.12.1889/39.

Övervakad frihet på prov

Övervakad frihet på prov innebär att en den dömde tidigast sex månader före den villkorliga frigivningen får vistas utanför anstalt. Övervakad frihet på prov kan också användas efter frigivningen när hela straffet avtjänats. Under övervakad frihet på prov övervakas den dömde med hjälp av bl.a. tekniska anordningar (2 c kap. 8 § strafflagen och lagen om övervakad frihet på prov⁶).

Syftet med övervakad frihet på prov är att genom en planmässig och gradvis frigivning upprätthålla och främja den dömdes färdigheter för anpassning i samhället. Övervakad frihet på prov kräver den dömdes samtycke och förutsätter bl.a. att han eller hon underkastar sig de föreskrifter som gäller för verksamheten (3 och 10 §§ lagen om övervakad frihet på prov). För livstidsfångar och intagna som avtjänar hela straffet i fängelse beslutar Brottsförmyndigheten om placering i övervakad frihet på prov. I andra fall är det fängelsedirektören som fattar beslut om placering i övervakad frihet på prov (32 § lagen om övervakad frihet på prov).

5.3.2 Villkorlig frigivning

Den som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid ska frigis villkorligt när han eller hon har avtjänat två tredjedelar av straffet, dock minst 14 dagar. Om den dömde var under 21 år när han eller hon begick brottet ska villkorlig frigivning ske efter halva strafftiden, dock minst 14 dagar. Den som inte har avtjänat fängelsestraff i fängelse under de tre år som föregått det aktuella brottet ska frigis villkorligt när hälften av straffet, eller en tredjedel av straffet för ett brott som han eller hon begått före 21 års ålder, har avtjänats (2 c kap. 5 § strafflagen).

Om det på grund av den dömdes beteende eller hot finns en uppenbar fara för att den dömde efter frigivningen kommer att göra sig skyldig till ett brott som grovt kränker någon annans liv, hälsa eller frihet får den villkorliga frigivningen skjutas upp om uppskov med frigivningen är nödvändigt för förhindrande av brottet. Ett sådant beslut ska omprövas minst var sjätte månad. Villkorlig frigivning kan även med den dömdes samtycke skjutas upp om nya

⁶ 23.8.2013/629.

fängelsestraff ska verkställas eller om den dömde av annan grundad anledning önskar att frigivningen ska skjutas upp (2 c kap. 9 § strafflagen).

Enligt 2 c kap. 11 § strafflagen kan domstolen i samband med straff döms ut, på yrkande av åklagaren under vissa förutsättningar besluta att den dömde ska friges från fängelse först när han eller hon avtjänat hela det utdömda straffet. Ett sådant beslut förutsätter för det första att gärningsmannen döms till fängelse på viss tid, minst tre år för vissa i bestämmelsen särskilt angivna brott (mord, dråp, dråp under förmildrande omständigheter, grov misshandel, grov våldtäkt, grovt sexuellt utnyttjande av barn, grovt rån, grovt sabotage, folkmord, brott mot mänskligheten, aggressionsbrott, krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr, grov människohandel, tagande av gisslan, grovt äventyrande av andras hälsa, kärnladdningsbrott, kapning, brott som begåtts i terroristiskt syfte eller för försök till något sådant brott eller medverkan till det). För det andra krävs att gärningsmannen tidigare dömts för sådan brottslighet (under de tio närmast föregående åren eller inom tre år efter det att han eller hon frigivits efter avtjänande av hela strafftiden i fängelse, fängelse på livstid eller efter avtjänande av avtjänat fem sjättedelar av straffet). För det tredje och slutligen krävs att gärningsmannen anses vara synnerligen farlig för någon annans liv, hälsa eller frihet.

När ett gemensamt fängelsestraff på viss tid döms ut för två eller flera brott förutsätts för beslut om avtjänande av hela strafftiden att åtminstone ett av brotten är ett sådant brott som särskilt anges i bestämmelsen och att straffet för det brottet skulle vara ett fängelse på viss tid i minst tre år om straffet dömdes ut separat. Innan ett beslut om avtjänande av hela strafftiden i fängelse fattas, ska domstolen förordna den åtalade att genomgå sinnesundersökning. Domstolen ska samtidigt begära ett utlåtande om huruvida den åtalade ska anses vara synnerligen farlig för någon annans liv, hälsa eller frihet (17 kap. 37 § 3 mom. rättegångsbalken). Vid beslut om att den dömde ska avtjäna hela straffet ska villkorlig frigivning ske efter fem sjättedelar av strafftiden, dock minst tre år. Villkorlig frigivning förutsätter dock att den dömde då inte längre anses vara synnerligen farlig för någon annans liv, hälsa eller frihet (2 c kap. 12 § strafflagen). Vid frigivning efter avtjänande av hela strafftiden kan den dömde ställas under övervakning med hjälp av

bl.a. elektronisk övervakning enligt reglerna om övervakad frihet på prov (reglerna har behandlats översiktligt ovan).

Det är få personer som blir föremål för beslut om avtjänande av hela strafftiden i fängelse. Denna kategori dömda anses dock ofta ytterst farliga även i slutet av strafftiden och villkorlig frigivning kommer därför oftast inte i fråga. Under åren 2006–2016 frigavs sammanlagt 35 intagna som varit föremål för förordnade att avtjäna hela strafftiden i fängelse och av dessa var det tre som frigavs villkorligt.

Den som har dömts till fängelse på livstid kan friges villkorligt tidigast när 12 år av fängelsetiden (tio år om brottet begicks före det att den dömde fyllde 21 år) har förflutit. Vid bedömningen av om frigivning ska ske ska bl.a. beaktas brottets art, den dömdes eventuella senare brottslighet och risken för att den dömde kommer att göra sig skyldig till ett brott som grovt kränker någon annans liv, hälsa eller frihet (2 c kap. 10 § strafflagen).

Beslut om villkorlig frigivning från ett tidsbestämt fängelsestraff och om uppskov med villkorlig frigivning fattas av fängelsedirektören. Frågan om villkorlig frigivning av dömda som förordnats att avtjäna hela strafftiden eller som dömts till fängelse på livstid prövas dock av Helsingfors hovrätt, på ansökan av den dömde (1 § lagen om förfarandet vid frigivning av långtidsfångar, 23.9.2005/781). Hovrätten ska vid sin behandling av frågan om villkorlig frigivning av den som förordnats att avtjäna hela strafftiden begära ett utlåtande om huruvida den som förordnats att avtjäna hela strafftiden allttjämt ska anses vara synnerligen farlig för någon annans liv, hälsa eller frihet (17 kap. 37 § 3 mom. rättegångsbalken).

5.3.3 Prövotid, övervakning och särskilda villkor

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prövotid som motsvarar det reststraff som återstår vid tidpunkten för frigivningen, dock högst tre år. För den som dömts till fängelse på livstid är prövotiden och reststraffet tre år.

Den som friges villkorligt ska som huvudregel ställas under övervakning om prövotiden är längre än ett år, brottet begicks innan den dömde hade fyllt 21 år samt den dömde själv begär det, eller den dömde förbundit sig att iaktta villkor för viss läkemedels- eller

annan behandling (70 § lagen om verkställighet av samhällspåföljder, 400/2015). Övervakningen genomförs av Brottspåföljdsmyndigheten. Syftet med övervakningen är att förebygga återfall i brott genom att öka den dömdes färdigheter att leva ett liv utan kriminalitet. En individuell plan för strafftiden utarbetas tillsammans med den frigivne som gäller övervakningen. Strafftidsplanen samordnas med den plan som gjorts upp i fängelset och med andra planer som utarbetats på annat håll, t.ex. av socialförvaltningen. Tiden för övervakningen sammanfaller med prövotiden.

Om det efter att övervakningen fortgått minst sex månader t.ex. har blivit uppenbart att den dömdes levnadsförhållanden har stabiliserats, det inte finns någon uppenbar risk för att den dömda begår brott och fortsatt övervakning inte heller i övrigt är behövlig kan Brottspåföljdsmyndigheten, på förslag av övervakaren, besluta att övervakningen ska avslutas (76 § lagen om verkställighet av samhällspåföljder, 400/2015).

Den som har ställts under övervakning är skyldig att hålla kontakt med övervakaren på sätt som fastställts i planen som gäller övervakningen. Vidare får den dömda inte vara påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel vid sammanträffandena med övervakaren eller under den verksamhet eller de sammankomster som verkställigheten av övervakningen förutsätter. I vissa fall kan den dömda vara skyldig att iaktta villkor om läkemedelsbehandling och eventuellt tillhörande annan behandling och stöd. Om den dömda inte sköter sina åligganden kan det leda till skriftlig anmärkning, eller vid grovt brott, till förverkande av reststraffet till en tid av 4–14 dagar (71–75 §§ lagen om verkställighet av samhällspåföljder, 400/2015).

Om den dömda begår ny brottslighet under prövotiden för vilken han eller hon enligt en domstols prövning ska dömas till ovillkorligt fängelse, kan domstolen på yrkande av åklagaren besluta att hela eller delar av reststraffet ska verkställas i anstalt. Domstolen bestämmer då ett gemensamt ovillkorligt fängelsestraff för det reststraff som ska verkställas, det straff som döms ut för det brott som begåtts under prövotiden samt de fängelsestraff som samtidigt döms ut för andra brott.

5.3.4 Pågående lagstiftningsarbete

I januari 2017 lämnade den finska regeringen en proposition med förslag om införande av ett nytt kombinationsstraff.⁷ Reglerna om kombinationsstraff föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Ett kombinationsstraff ska bestå av ovillkorligt fängelse och en därpå följande övervakningstid på ett år. Straffet är tänkt att användas för återfallsförbrytare som gjort sig skyldiga till allvarliga brott och som anses vara synnerligen farliga för någon annans liv, hälsa eller frihet. Som redogjorts för ovan (avsnitt 5.3.2). kan domstolen under vissa förutsättningar besluta att den dömda ska frigges från anstalt först när han eller hon avtjänat hela den ådömda strafftiden. Förslaget om kombinationsstraff ersätter reglerna om fängelsestraff som avtjänas i sin helhet i anstalt. Förutsättningarna för att döma till kombinationsstraff motsvarar de förutsättningar som gäller för beslut om att hela fängelsestraffet ska avtjänas i anstalt.

Bakgrunden till lagförslaget är att dömda som avtjänar hela strafftiden i anstalt i praktiken inte blir föremål för villkorlig frigivning (trots att det teoretiskt sett finns en sådan möjlighet efter det att fem sjättedelar av straffet avtjänats). Som redogjorts för under avsnitt 5.3.2 ovan är en av förutsättningarna för beslut om att hela strafftiden ska avtjänas i anstalt att gärningsmannen anses vara synnerligen farlig för någon annans liv, hälsa eller frihet. Vid den frigivningsprövning som görs inför beslut om villkorlig frigivning anses dock nästan alla som dömts till att avtjäna hela fängelsestraffet i anstalt fortfarande vara synnerligen farliga för någon annans liv, hälsa eller frihet. Av samma anledning blir de som avtjänar hela strafftiden i allmänhet inte heller föremål för övervakad frihet på prov. Andelen återfall i allvarlig brottslighet var relativt hög bland dem som avtjänat hela strafftiden i anstalt. I allmänhet återföll de frigivna inom ett år från frigivningen.

Förslaget om kombinationsstraff syftar till att minska återfallsbrottsligheten. Det anses problematiskt att de dömda som konstaterats vara de farligaste för andras liv och hälsa frigges helt utan möjlighet till stöd och kontroll som skulle kunna förbereda dem för ett liv utan kriminalitet. Genom den övervakningstid som ingår

⁷ RP 268/2016 rd.

i kombinationsstraffet avses att få till stånd en progressiv frigivning som syftar till att främja den dömdes anpassning i samhället.

Övervakningstiden ska innehålla stöd, verksamhet och övervakning som planeras individuellt. Innehållet i övervakningen ska bestämmas utifrån en individuell riskbedömning. Under övervakningstiden ska den dömda vara skyldig att vistas i bostaden under vissa tider (maximalt nio timmar). Utgångspunkten ska vara att den dömda ska vara skyldig att övernatta i den bostad som Brottspåföljdsmyndigheten godkänt som bostad. Som bostad kan under övervakningstiden också godkännas ett ställe där den övervakade placeras för vård eller rehabilitering. Den övervakade ska också åläggas skyldighet att delta i möten med övervakaren, verksamhetsprogram, rehabilitering eller att utföra arbete. Verksamheten ska vara individuellt utformad och syfta till att förbättra den övervakades förutsättningar att leva ett liv utan kriminalitet. Möten med övervakaren ska dock alltid ingå. Det ska åligga den övervakade att vara drogfri under verksamhet som hänför sig till verkställigheten och drogfriheten kan kontrolleras genom drogprov. Den övervakade får inte vara berusad vid möten med övervakaren eller andra sammankomster som ingår i påföljden. All användning av narkotika är förbjudet. Vid beredningen av förslaget övervägdes att införa ett totalförbud också avseende alkohol. En sådan ordning ansågs dock inte meningsfull eftersom det kunde antas leda till att övervakningstiden omvandlas till fängelse vid användning av en mycket liten mängd alkohol trots att övervakningstiden annars löpt klanderfritt.

Den övervakade ska kunna kontrolleras med hjälp av elektronisk övervakning (fotboja eller liknande) med GPS och GSM-teknik. Vid kombinationsstraff ska dock inte användas sådan elektronisk övervakning som installeras i hemmet.

Vid misskötsamhet mot de skyldigheter (brott mot skyldigheterna) som gäller under övervakningen kan den dömda meddelas en skriftlig varning. Vid mycket lindrig misskötsamhet kan den dömda ges en muntlig anmärkning. Om den övervakade grovt åsidosätter sina skyldigheter (grovt brott mot skyldigheterna) ska den övervakade tas i förvar och Brottspåföljdsmyndigheten ska överlämna ärendet till åklagare som kan väcka talan vid domstol. Om domstol konstaterar att den övervakade grovt brutit mot sina skyldigheter, ska domstolen omvandla den icke avtjänade delen av övervakningstiden till ovillkorligt fängelse.

5.4 Norge

5.4.1 Fängelse

Enligt den norska straffeloven⁸ kan fängelse dömas ut på viss tid från 14 dagar och uppåt (§ 31). Om den tilltalade var under 18 år vid tidpunkten för brottet krävs särskilda skäl för att döma till fängelse. Fängelsestraffets längd får i sådant fall inte överstiga 15 år (§ 33). Livstids fängelse förekommer inte i Norge.

5.4.2 Forvaring

Forvaring innebär intagning i anstalt på obestämd tid. Rätten fastställer en tidsram för straffet som inte bör överstiga 15 år och inte får överstiga 21 år. För vissa brott med en straffskala på fängelse om högst 30 år, kan rätten fastställa en tidsram som inte får överstiga 30 år. Om den tilltalade var under 18 år vid tidpunkten för brottet bör tidsramen inte överstiga tio år och får inte överstiga 15 år. På talan av åklagare kan rätten förlänga den beslutade maximitiden med högst fem år i taget (§ 43 första stycket straffeloven).

Rätten bör också fastställa en nedre gräns, en minstatid för forvaringen (§ 43 andra stycket straffeloven). Vanligen bör denna nedre gräns inte överstiga tio år. Minimitiden för forvaringen kan sättas till en tid som inte överstiger 14 år om rätten fastställt en tidsram som överstiger 15 år. Om rätten fastställt en tidsram som överstiger 21 år, kan rätten sätt minimitiden för forvaringen till en tid som inte överstiger 20 år.

I § 40 straffeloven finns de närmare förutsättningarna för forvaringsstraff. Utdömmande av forvaringsstraff förutsätter dels att gärningsmannen har begått eller försökt att begå våldsbrott, sexualbrott, olaga frihetsberövande, mordbrand eller andra brott som innebär att annans liv, hälsa eller frihet kränks eller utsätts för fara, dels att ett tidsbestämt straff inte anses tillräckligt ingripande för att värna människors liv, hälsa eller frihet. Ytterligare förutsättningar för att döma till forvaring är att brottet är av allvarligt slag och det finns en närliggande risk för att den tilltalade på nytt kommer att begå ett allvarligt brott mot annans liv, hälsa eller frihet.

⁸ LOV-2005-05-20-28.

Forvaring kan även dömas ut vid mindre allvarliga brott av den karaktär som anges ovan, om den tilltalade tidigare har begått eller försökt att begå ett allvarligt sådant brott samt om det kan antas finnas ett nära samband mellan det tidigare och det nya brottet och risken för ytterligare återfall i sådan brottslighet kan antas vara särskilt överhängande. Om den tilltalade är under 18 år får forvaringsstraff inte dömas ut såvida det inte föreligger extraordinära omständigheter.

5.4.3 Villkorlig frigivning

Bestämmelser om villkorlig frigivning från fängelse finns i §§ 43–45 straffegjennomføringsloven.⁹ Den norska motsvarigheten till Kriminalvården, Kriminalomsorgen, kan besluta om villkorlig frigivning när den dömda har avtjänat två tredjedelar av straffet, dock minst 60 dagar. Om särskilda omständigheter talar för det kan villkorlig frigivning dock ske redan när den dömda har avtjänat halva strafftiden, dock minst 60 dagar. Därutöver finns i norsk rätt en generell regel enligt vilken en intagen, om särskilda omständigheter talar för det, kan frigges före den tidpunkt då han eller hon annars skulle bli villkorligt frigiven. Villkorlig frigivning får inte ske om det vid en sammanvägning av omständigheterna framstår som olämpligt. Vid bedömningen ska Kriminalomsorgen särskilt beakta den dömdes uppförande under verkställigheten och om det finns anledning att anta att den dömda kommer att begå nya brott under prøvotiden.

Villkorlig frigivning av förvarsdömnda sker enligt reglerna i §§ 44–47 straffeloven. Förvarsdömnda kan bli föremål för villkorlig frigivning efter det att eventuell minimitid för förvaringen löpt ut. Om någon nedre gräns för förvaring inte fastställts kan den dömda bli villkorligt frigiven tidigast ett år efter det att förvaringsdomen vunnit laga kraft. Vid villkorlig frigivning från förvar gäller en prøvotid på ett till fem år. Om begäran om villkorlig frigivning avslås kan villkorlig frigivning åter begäras tidigast ett år efter avslagsbeslutet. Ansökan om villkorlig frigivning görs av den dömda själv eller Kriminalomsorgen och prövas av tingsrätten på talan av åklagare. Om åklagarmyndigheten samtycker till villkorlig frigivning kan be-

⁹ Lov 2001-05-18-21.

slut om villkorlig frigivning fattas av Kriminalomsorgen (§ 44 straffeloven). För den villkorliga frigivningen kan bestämmas villkor om bl.a. drogfrihet och behandling (§ 45 straffeloven). Om den dömde t.ex. missköter de villkor som gäller för den villkorliga frigivningen eller återfaller under prøvotiden kan domstol på talan av åklagare besluta att den dömde åter ska sättas i förvar eller i förekommande fall besluta om andra villkor för den villkorliga frigivningen (§ 46 straffeloven).

5.4.4 Prövotid, mötesplikt och särskilda villkor

Efter villkorlig frigivning löper en prøvotid fram till dess att det utdömda fängelsestraffet skulle ha varit helt verkställt (§ 42 straffeloven). Om det bedöms nödvändigt för att genomföra den villkorliga frigivningen på ett säkerhetsmässigt och försvarligt sätt kan särskilda villkor fastställas för den frigivne (§ 43 straffeloven). Sådana villkor kan avse mötesplikt med Kriminalomsorgen i opåverkat tillstånd, bostad, behandling, vistelseord, arbete, utbildning eller restriktioner i fråga om bruk av alkohol eller narkotika eller vem den frigivne får träffa. Om den villkorligt frigivne överträder de villkor som fastställts för hans eller hennes livsföring kan det leda till fastställande av nya villkor om t.ex. anmälningsplikt för polisen eller Kriminalomsorgen. Om den frigivne därefter på nytt överträder villkoren kan allmän domstol besluta att den dömde ska återintas i anstalt för att avtjäna hela eller delar av reststraffet. Detsamma gäller vid återfall i brott under prøvotiden (§ 45 straffeloven).

5.5 Island

5.5.1 Fängelse

Enligt den isländska strafflagen¹⁰ kan fängelse dömas ut på livstid eller på viss tid mellan 30 dagar och 16 år. Den som var under 18 år vid gärningstillfället får inte dömas till strängare straff än fängelse i åtta år.

¹⁰ Nr 19 1940.

5.5.2 Villkorlig frigivning

Regler om villkorlig frigivning finns i den isländska verkställighetslagen¹¹ (artiklarna 80–82).

När den dömde har verkställt två tredjedelar av strafftiden avgör fängelsestyrelsen om han eller hon ska frigges villkorligt. Om särskilda omständigheter talar för det får villkorlig frigivning beslutas när halva strafftiden har avtjänats. Villkorlig frigivning bör dock inte ske om det bedöms olämpligt på grund av den dömdes förhållanden. För villkorlig frigivning förutsätts att den dömde är försäkrad lämpligt uppehålle och arbete eller annat underhåll samt att han eller hon accepterar att följa de villkor som ställs för frigivningen. För dömda som var 21 år gamla vid gärningstillfället kan villkorlig frigivning aktualiseras efter det att en tredjedel av strafftiden förflutit under förutsättning att han eller hon under tiden i anstalt varit skötsam och tagit emot lämplig behandling för eventuellt missbruk.

Villkorlig frigivning får inte ske från sådant ovillkorligt fängelsestraff som utgör del av en s.k. kombinationsdom. Inte heller får villkorlig frigivning ske från förvandlingsstraff för böter.

5.5.3 Prövotid, övervakning och särskilda villkor

Den villkorliga frigivningen förenas med en prövotid som får uppgå till högst tre år, eller fem år om den resterande strafftiden överstiger tre år.

För den villkorliga frigivningen kan uppställas villkor om att den dömde ska stå under övervakning och kontroll under hela eller del av prövotiden. Även andra villkor kan uppställas, såsom t.ex. rörande vistelseort, arbete, utbildning, behandling, vem den frigivne får träffa, restriktioner i fråga om alkohol eller narkotika (artikel 81). Om den frigivne inte följer de villkor som uppställts för hans eller hennes livsföring kan det leda till ändrade villkor eller till att den dömde återintas i anstalt för att avtjäna återstoden av reststraffet. Vid återfall i brott under prövotiden ska domstolen fastställa ett gemensamt ovillkorligt straff, som omfattar såväl reststraffet som straffet för den nya brottsligheten (artikel 83).

¹¹ Nr 15/2016.

5.6 Tyskland

5.6.1 Fängelse

Regler om villkorlig frigivning återfinns i den tyska strafflagen, Strafgesetzbuch (StGB). I Tyskland kan fängelse utdömas på livstid eller viss tid mellan en månad till 15 år (§ 38 StGB). Fängelsestraff kortare än sex månader ska ådömas endast om det finns särskilda omständigheter. Dessa ska vara hänförliga till gärningen eller till gärningsmannen, och göra det absolut nödvändigt att döma ut ett fängelsestraff för att antingen utöva inflytande på denne eller av allmänpreventiva skäl. I de fall fängelsestraff inte döms ut ska i stället böter väljas som påföljd (§ 47 StGB).

5.6.2 Säkerhetsförvar

Ett ådömt fängelsestraff ska i vissa fall fullgöras i säkerhetsförvar (Sicherungsverwahrung, § 66 StGB). Den dömden ska då ha dömts för ett uppsåtligt brott till ett fängelsestraff som är längre än två år. Dessutom ska det aktuella brottet ha varit riktat mot liv eller hälsa, den personliga friheten eller den sexuella självbestämmanderätten. Brottet kan även ha varit riktat mot andra intressen, men då krävs att det haft ett straffvärde över tio år. Säkerhetsförvar kan också aktualiseras vid vissa kvalificerade återfall. Den dömden ska då ha dömts till fängelse minst ett år minst två gånger tidigare, eller ha tillbringat minst två år i fängelse eller förvar tidigare. Dessutom ska gärningsmannen av domstolen bedömas som farlig på grund av sin benägenhet att återfalla i allvarliga brott. En generell grundförutsättning för att få använda sig av förvar i syfte att inkapacitera särskilt farliga personer är att användningen står i proportion till det begångna eller det befarade brottets allvar och till hur farlig den dömden är för samhället (§ 62 StGB).

Om tiden för förvaring inte har fastställts i domen, eller tiden inte ännu har löpt ut, ska förvaringen övergå i övervakning (*Bewährung*) när det kan förväntas att den förvarade inte kommer att återfalla i väsentliga rättsvidriga dåd. Den frigivne ställs i dessa fall alltid under övervakning. Så kan också ske om vård inte kan erbjudas och förvaringens syfte därmed förfelats. Efter att tio år av förvaring har passerat ska förvaringen upphöra och frigivning ske om

risk för återfall i allvarliga brott som skadar offren svårt kroppsligt eller själsligt saknas. Även i dessa fall står den frigivne alltid under övervakning. Slutligen ska den förvarade frigives när den maximalt föreskrivna tiden har passerats, och också i dessa fall är övervakning obligatorisk. Domstolen kan närsomhelst pröva om det är dags för *Bewährung*, men måste ompröva frågan en gång om året när det gäller förvaring. Domstolen ska återkalla ett beslut om frigivning bl.a. om den dömda återfaller i brott under övervakningstiden, allvarligt och upprepat åsidosätter instruktioner som denne ålagts, eller upprepat missköter kontakten med övervakaren eller övervakningsmyndigheten (§ 67 StGB).

5.6.3 Villkorlig frigivning

Domstolen ska bevilja villkorlig frigivning (*Bewährung*) under en prövotid om tre förutsättningar är uppfyllda. För det *första* ska två tredjedelar, dock minst två månader, av det ådömda straffet ha avtjänats. För det *andra* måste frigivning kunna motiveras utifrån hänsyn till allmänhetens säkerhetsintressen och för det *tredje* måste den dömda ge sitt samtycke.

När domstolen avgör om villkorlig frigivning ska beviljas ska den särskilt beakta den dömdes personlighet, hans eller hennes levnadshistoria, omständigheterna kring gärningen, vilket skyddsintresse som riskerar att skadas vid eventuellt återfall, den dömdes beteende under straffets avtjänande, hans eller hennes levnadsförhållanden och de effekter som den tidiga frigivningen kan förväntas ha på honom eller henne.

Det finns också en möjlighet för domstolen att i vissa fall bevilja villkorlig frigivning redan efter det att halva tiden, dock minst sex månader, av ett tidsbestämt fängelsestraff har avtjänats. För att regeln ska aktualiseras krävs för det första att de förutsättningar som beskrivits ovan är uppfyllda. För det andra krävs antingen att den dömda avtjänar sitt första fängelsestraff och att det inte överstiger två år, eller att det vid en samlad bedömning av den brottsliga gärningen, den dömdes personlighet och dennes utveckling under straffets avtjänande står klart att särskilda omständigheter föreligger (§ 57 StGB).

I Tyskland sker villkorlig frigivning även från livstidsstraff. Förutsättningarna är att 15 år av straffet har avtjänats, att den dömdes skuld inte är så svår att den påkallar fortsatt avtjänande i anstalt och att beslutet kan rättfärdigas med hänsyn till allmänhetens säkerhetsintressen samt att den dömda samtycker. Prövotiden ska vid frigivning från livstidsstraff alltid vara fem år (§ 57 och 57 a StGB).

5.6.4 Prövotid, övervakning och särskilda villkor

Vad gäller prövotid, övervakning och särskilda villkor under villkorlig frigivning sammanfaller reglerna i stora delar med de regler som gäller vid villkorlig dom och skyddstillsyn.

Prövotiden (*Bewährung*), får aldrig vara kortare än straffåterstoden, och ska fastställas av domstolen till en tid av minst två år och längst fem år. Fram till dess att strafftiden löpt ut kan tiden reduceras till minimum eller förlängas till maximum (§ 56 a StGB).

Om den dömda har avtjänat minst ett år av sitt straff innan villkorlig frigivning beviljas ska domstolen som huvudregel ställa honom eller henne under övervakning under hela eller en del av prövotiden (§ 57 Abs. 3 StGB). Det är en övervakare som ansvarar för övervakningen och dennes uppgift är att bistå och ta hand om den dömda. I de fall domstolen bestämt så ska övervakaren se till att meddelade villkor och instruktioner, samt i förekommande fall löften, följs respektive infrias, och vid bestämda tillfällen meddela domstolen hur det går. Vid allvarliga eller upprepade avvikelser ska övervakaren meddela detta till domstolen.

Domstolen kan föreskriva villkor som gäller för den villkorligt frigivna i syfte att gottgöra den brottsliga gärningen. Villkoren får inte vara orimliga. De villkor som kan åläggas den dömda är:

1. att efter bästa förmåga försöka minska den skada som orsakats av den brottsliga gärningen;
2. att betala en summa pengar till en välgörenhetsorganisation (*gemeinnützigen Einrichtung*), om detta är lämpligt med tanke på gärningen och gärningsmannens personlighet;
3. att på annat sätt tjäna den gemensamma nyttan eller
4. att betala en summa pengar till statskassan.

Om den dömde erbjuder sig att göra sådant som gottgör skadan ska domstolen avstå från att uppställa särskilda villkor om det kan förväntas att den dömde kommer att göra det han eller hon erbjudit sig att göra (§ 56 b StGB).

Därutöver ska domstolen utfärda villkor som gäller för den frigivne under prøvotiden, om sådan hjälp behövs för att undvika återfall. Inte heller i denna del får några orimliga krav ställas. Det kan till exempel vara en skyldighet att följa särskilda villkor avseende bostad, utbildning, arbete, fritid eller finansiella frågor. Domstolen kan också föreskriva att den dömde vid bestämda tider ska rapportera till domstolen eller någon annan myndighet. Det kan också föreskrivas att den dömde inte får umgås med, anställa, utbilda eller inhysa personer som medför en risk för återfall i brott. Den dömde kan också förbjudas att ta befattning med sådant som medför en ökad risk för återfall i brott. Vård i olika former kan föreskrivas, liksom skyldighet att under en viss tid uppehålla sig på lämpligt hem eller institution, men i dessa fall krävs den frigivnes samtycke. Även här gäller att domstolen kan underlåta att föreskriva villkor om den dömde lovar att göra på visst sätt och det kan förväntas att den dömde håller vad som lovats (§ 56 c StGB). Domstolen kan också retroaktivt fatta nya beslut, ändra redan fattade beslut eller upphäva beslut som har att göra med villkor, instruktioner och övervakning (§ 56 e StGB).

I vissa fall ska beslutet om villkorlig frigivning återkallas. För det första i fall då den dömde begår nytt brott under prøvotiden. För det andra vid upprepade och allvarliga åsidosättanden av meddelade instruktioner eller undandragande från övervakning, om det därigenom finns anledning att befara återfall. För det tredje vid upprepade och allvarliga åsidosättanden av uppställda villkor (§ 56 f Abs. 1 StGB).

Domstolen ska dock avstå från att återkalla den villkorliga frigivningen när det är tillräckligt att föreskriva ytterligare villkor eller instruktioner, till exempel att ställa den dömde under övervakning, eller att förlänga övervakningen.

Domstolen ska också återkalla den villkorliga frigivningen om det visar sig att den dömde begått brott i tiden mellan den fällande domen och beslutet om frigivning. Det krävs dock att domstolen hade nekat tidig frigivning om den hade haft vetskap om det nyupptäckta brottet (§ 57 Abs. 5).

5.6.5 Pågående lagstiftningsarbete

Såvitt kunnat utrönas har inget av de lagstiftningsärenden som påbörjats de senaste två åren vid det tyska justitiedepartementet någon bäring på de frågor som är föremål för granskning i detta lagstiftningsärende.

5.7 England

5.7.1 Fängelse och internering

I England kan fängelse ådömas på livstid eller obestämd eller bestämd tid. Reglerna om villkorlig frigivning (*release on licence, parole*) är olika beroende på vilket typ av straff som är aktuellt. Reglerna om villkorlig frigivning har ändrats vid ett antal tillfällen de senaste åren, varför åtminstone tre regelverk tillämpas parallellt beroende av brottsdatum. I denna text behandlas huvudsakligen de regler som gäller i dag.

Vid mord är påföljden i England alltid livstidsstraff i form av ett *mandatory life sentence*, vilket innebär fängelse på livstid i absolut mening. Det finns ingen möjlighet att villkorligt frigives från ett sådant straff. Vid vissa andra mycket allvarliga brott, som försök till mord, beväpnade rån och våldtäkt, kan straffet också bestämmas till livstid, dock med möjlighet till villkorlig frigivning (*discretionary life sentence*). Före år 2012 gällde detta också vid interneringspåföljden *indeterminate sentence of imprisonment for public protection, IPP-sentence*, enligt regler som trädde i kraft april 2005, men avskaffades år 2012. Denna påföljd kunde användas vid allvarliga våld- och sexualbrott, begångna av de gärningsmän som av domstolen bedömdes vara farliga för allmänheten på grund av att de riskerade att återfalla i allvarlig brottslighet (*dangerous offender*). I båda dessa fall är påföljden tidsobestämd och består av två delar. Domstolen fastställer inget slutdatum, utan i stället en minimitid om minst två år (*the tariff*) som måste avtjänas innan ett organ, the Parole Board, kan pröva om den dömde kan frigives villkorligt. Så får endast ske när den dömde inte längre utgör en fara för allmänheten. Om villkorlig frigivning inte kan beviljas avtjänas ytterligare tid i fängelset. I båda dessa fall gäller att den frigivne är under *licence* minst tio år.

5.7.2 Villkorlig frigivning

Grundläggande bestämmelser om villkorlig frigivning (*release on licence*) finns i *Criminal Justice Act (CJA) 2003*, section 12 chapter 6. Kompletterande bestämmelser finns bl.a. i *Criminal Justice and Court Services Act 2000* samt *Offender Rehabilitation Act 2014*.

Villkorlig frigivning ska ske så snart en viss period (*the requisite custodial period*) har passerat. Vid strafftider om 12 månader eller mer är den bestämda perioden halva strafftiden. Obligatorisk villkorlig frigivning sker således i dessa fall efter hälften av den avtjänade strafftiden.

Vid strafftider under 12 månader (som då uttrycks i veckor: lägst 28 och högst 52) gäller i stället att domstolen, i domen, ska fastställa en period i slutet av strafftiden under vilken villkorlig frigivning ska ske. Perioden bestäms regelmässigt till halva strafftiden, varför det också vid de kortare strafftiderna är huvudregel att villkorlig frigivning sker efter halva strafftiden.

I båda dessa fall sker frigivningen automatiskt, utan inblandning av en *Parole Board*. Den frigivne är under *licence* till dess att den ådömda strafftiden har löpt ut.

Det finns också en möjlighet att bevilja villkorlig frigivning tidigare än vad som beskrivits ovan: någon gång under en period om 135 dagar före det att den ovan beskrivna perioden har avtjänats. Likaså finns möjlighet att, efter samråd med *Parole Board*, villkorligt frige av ömmande skäl (*compassionate grounds*).

5.7.3 Prövotid, övervakning och särskilda villkor

Före år 2015 ställdes endast de som dömts till fängelse 12 månader eller längre under övervakning, men efter en lagändring (*Offender Rehabilitation Act 2014*) ställs alla som har begått brott efter den 1 februari 2015 under övervakning när de frigges villkorligt. Detta gäller alltså oavsett strafflängd. Övervakningen varar dock maximalt under 12 månader vid strafftider under 2 år, och den inträder efter det att strafftiden och därmed också tiden under *licence* har löpt ut.

För strafftider över 12 månader kan dessutom villkor föreskrivas under prövotiden. De villkor som kan föreskrivas är antingen standardiserade (*standard conditions*) eller individuella (*additional conditions*). De förstnämnda gäller alltid och som exempel kan nämnas

skyldighet att leva skötsamt, inte begå brott, hålla kontakten med övervakaren och följa dennes instruktioner, låta denne hälsa på i ens hem, arbeta med ett jobb som är godkänt av övervakaren och inte resa från England utan tillstånd. De mer individuella villkoren är tydligare kopplade till att möjliggöra effektiv riskhantering i det enskilda fallet, och de måste vara såväl nödvändiga som proportionerliga. Det kan till exempel röra sig om elektronisk övervakning (fotboja), drogkontroller, skyldighet att bo eller vistas på en viss plats eller att delta i ett behandlingsprogram av något slag. Sexualbrottslingar kan meddelas särskilda villkor.

Den som villkorligt frigivits efter ett fängelsestraff om minst 2 år kan återintas i fängelse under 14 dagar vid återfall eller om de uppställda villkoren inte följs. Beroende på omständigheterna kan det dock räcka med en varning. En varning kan bara delas ut två gånger: vid den tredje rapporterade misskötsamheten sker alltid återintagning i anstalt och den villkorliga frigivningen (*licence parole*) dras in. Ett annat sätt att möta misskötsamhet är att föreskriva om ytterligare villkor. För att friges igen efter ett återintagande krävs att *the Parole Board* beslutar om det. Så ska ske när den dömde inte längre riskerar att skada allmänheten och det kan antas att villkoren kommer att följas denna gång. För de korttidsdömda gäller i stället vid misskötsamhet att domstolen kan döma ut böter, besluta om obetalt arbete, eller som yttersta sanktion, återinta den frigivne i anstalt i 14 dagar.

5.7.4 Pågående lagstiftningsarbete

Just nu pågår ett mycket omfattande reformarbete avseende fängelse-systemet i England, och det berör många av de frågor som är föremål för granskning i detta lagstiftningsärende.

5.8 USA

5.8.1 Fängelse

På delstatsnivå har någon form av övervakad frigivning från fängelse (*parole*) funnits i USA sedan 1830-talet. På federal nivå infördes *parole* år 1910.

I USA kan fängelse utdömas på livstid eller på obestämd eller bestämd tid. Dödsstraff förekommer också i ett antal delstater. Vid vissa livstidsstraff för vissa brott, till exempel mord, finns i en del stater ingen möjlighet till frigivning. Beroende på om den dömde har brutit mot federal lag (*title 18 i Code of Laws of the United States of America*) eller delstatslag, placeras denne antingen i ett federalt fängelse eller ett delstatsfängelse. Fram till år 1987 såg möjligheterna till *parole* olika ut beroende på vilket system den dömde hamnade i, men numera tycks systemen vara relativt lika.

5.8.2 Villkorlig frigivning

I USA kan fängelsedömda frigives på i princip tre olika sätt utöver nåd och liknande institut (*commutation of sentence och pardon*). Det första är frigivning när hela strafftiden är avtjänad. I dessa fall ställs den frigivne inte under övervakning, underkastas inga villkor och erbjuds inte heller något stöd. Straffet är avtjänat i sin helhet i anstalten och den dömde är helt fri vid frigivning.

Det andra sätt på vilket den dömde kan frigives är att den anstalt där den dömde är intagen initierar *discretionary release* hos aktuell frigivningsmyndighet när den dömde anses vara redo för ett liv i frihet. Detta sker inte sällan regelmässigt efter att ett antal månader eller en viss procentsats av det ådömda straffet har avtjänats, men exakt när beror på vilken typ av brott som begåtts. Det kan också vara så att domstolen i domen har bestämt ett datum som är det tidigaste vid vilket den dömde kan frigives (*parole eligibility date*). Detta system finns i de stater som inte fullt ut har övergett de tidsbestämda straffen. Det är då alltjämt en frigivningsmyndighet (*parole board*), som fattar beslut om och när frigivning kan ske. Myndigheten använder i de flesta fall statistiska metoder för att fatta sitt beslut, och den dömdes tidigare brottslighet står i fokus. Hänsyn tas också till det aktuella brottet samt till personliga om-

ständigheter som ålder och utbildning. Även beteendet under anstaltsvistelsen kan beaktas. Den dömde klassificeras utgöra en hög, medelhög, medium eller låg risk för samhället. Frigivningen är i dessa fall inte sällan kombinerad med vissa krav: till exempel kan den frigivne åläggas restriktioner gällande var denne får vistas, med vilka denne får umgås, var denne får bo och var denne får köra sin bil.

Det tredje sätt på vilket den dömde kan friges är att den dömde lämnar fängelset under *mandatory early release*. Detta är möjligt såväl på federal nivå som i de stater som har övergett de tidsbestämda straffen. Den dömde friges i dessa fall i princip regelmässigt då en viss minimitid, som är uttryckt i lag, har avtjänats. Avtjänandetiden är således helt avgörande för när frigivning sker. Systemet kallas i vissa stater ”85-procent-regeln” eftersom det inte sällan är så att den dömde har avtjänat 85 procent av den ådömda strafftiden innan frigivning sker. Det går till så att anstalten informerar den myndighet (*parole board*) som ansvarar för frigivning att den dömde har avtjänat den lagstadgade minimitiden, och efter en utfrågning (*parole hearing*) startar den övervakade frigivningen. Det finns alltid en möjlighet för myndigheten att vägra frigivning i de fall då den dömde anses utgöra en risk för samhället på grund av sin återfallsbenägenhet.

I vissa stater och på federal nivå finns också *supervised release*. *Supervised release* skiljer sig från parole eftersom det är ett tillägg till det ursprungliga straffet – det rör sig alltså inte om att en del av strafftiden avtjänas i det fria – utan om övervakning efter det att hela strafftiden är avtjänad. Maximalt en tredjedel av den ursprungliga strafftiden kan läggas till.

I flera stater i USA finns också bestämmelser om *good-time*. De innebär i korthet att gott uppförande under straffets verkställande i fängelset kan leda till att strafftiden avkortas.

5.8.3 Prövotid, övervakning och särskilda villkor

För de som friges under någon form av övervakning gäller vissa standardvillkor som staten uppställer – ofta desamma som ställs på de som dömts till skyddstillsyn (*probation*). Villkoren kan kompletteras om den frigivne har speciella behov. Bland några av de villkor som den frigivne ofta är skyldig att följa kan följande nämnas:

1. den frigivne är skyldig att inom 24 timmar efter frigivningen anmäla sig till sin övervakare (*parole officer*),
2. att befinna sig på en bestämd geografisk plats,
3. att söka och behålla arbete,
4. att söka tillstånd innan byte av boende eller arbete,
5. att inte bära skjutvapen eller andra vapen,
6. skriva rapport varje månad,
7. inte använda droger eller alkohol och
8. betala 40 dollar varje månad.

Många delstater föreskriver särskilda ingripande villkor för de som begått sexualbrott, till exempel att de inte får besöka områden där många barn vistas, som skolgårdar, och att de ska delta i särskild terapi.

Övervakningen pågår typiskt sett, såväl på federal som delstatsnivå, under en tid om sex månader till sju eller fler år. Det är dock mycket stor variation mellan delstaterna. Övervakningsperiodens längd beror därför på delstaten samt vilken typ av brott som begåtts – allvarliga våldsbrott kan leda till mycket långa övervakningstider. I de stater där *mandatory release* används lämnar den dömda ofta fängelset efter att två tredjedelar av strafftiden är avtjänad, och då pågår övervakningen under resterande tredjedel. Övervakningen förkortas aldrig, däremot kan den dömdes beteende leda till att den frigivne återintars i fängelset eller till en förlängning av övervakningstiden.

5.8.4 Åtgärder vid misskötsamhet

Vid återfall i allvarliga brott under prövotiden kan den frigivne återintars i anstalt. Övervakaren underrättar då domstolen som utfärdar en arresteringsorder för den frigivne, som får stanna i anstalten till dess att frågan är avgjord. Det sker ingen frigivning mot borgen i dessa lägen, annat än i ett fåtal stater. I dessa fall hör *the parole board* den frigivne igen, och avgör därefter om denne ska återgå i frihet under övervakning eller återintars i anstalt. Hela eller delar av

den återstående strafftiden kan komma att avtjänas på anstalt innan en andra *parole* kommer till stånd. Gällande detta är variationerna mellan delstaterna stor. Om brottet är mindre allvarligt kan i stället en slags bot (*a citation*) utfärdas, och den frigivne måste närvara vid ett förhör. Ett ytterligare alternativ är om en övervakare ser ett brott begås – då kan en så kallad *summary arrest* utfärdas, vilket verkar vara ett slags omhändertagande i avvaktan på domstolens prövning.

6 Den statistiska bilden

6.1 Inledning

Som en bakgrund till utredningens uppdrag att överväga om hög risk för återfall i allvarlig brottslighet (allvarliga våldsbrott, allvarliga sexualbrott och allvarliga brott som begås som ett led i en organiserad brottslighet) ska beaktas som skäl mot villkorlig frigivning redogörs nedan dels övergripande för vad som är känt om omfattningen och utvecklingen av sådan brottslighet i Sverige, dels för statistiken över återfall i allvarlig brottslighet.

Redogörelsen för den statistiska bilden beträffande förekomsten av allvarlig brottslighet i detta kapitel är baserad på Brottsförebyggande rådets rapport 2017:5, *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015*.

Redogörelsen för statistiken över återfall är baserad dels på Brås officiella statistik avseende återfall i brott för 2010, dels särskilda uttag som Brå har bistått utredningen med. I avsnittet som avser återfall i brott redogörs också för Kriminalvårdens statistik över återfallsbrottsligheten.

6.2 Brottsutvecklingen avseende allvarlig brottslighet

Merparten av de analyser av brottsutvecklingen som genomförs försöker fånga utvecklingen över breda brottsområden. Den metod som kommit att dominera är att använda frågeundersökningar till stora urval av befolkningen och systematiskt fråga dem om vilka brott de drabbats av, där två viktiga datakällor är Brottsförebyggande rådets Nationella trygghetsundersökningen (NTU) och Skolundersökningen om brott (SUB). Det är den allvarliga brottslig-

heten som står i fokus för detta utredningsuppdrag. Sådan brottslighet kan i viss, men ändå i mindre, utsträckning studeras genom frågeundersökningar. Analyserna är ofta hänvisade till att baseras på uppgifter från själva reaktionerna på den brottslighet som upptäcks och hanteras av rättsväsendet. Problemet som analytikerna då ställs inför är att uppgifterna i grunden snarare mäter förekomsten av samhällets motinstatser mot den allvarliga brottsligheten, än själva förekomsten av den faktiska allvarliga brottsligheten. Sammantaget innebär det här att den säkerställda kunskapen om den allvarliga brottslighetens närmare nivåer och utveckling i flera viktiga avseenden inte är fastställd. Det finns dock vissa viktiga iakttagelser att redogöra för.

6.2.1 Dödligt våld

Dödligt våld tillhör de allvarligaste brotten i samhället. I den allmänna statistiken över brottskategorin dödligt våld ingår fullbordade mord, dråp, barnadråp och misshandel med dödlig utgång. Till skillnad från många andra brottstyper anses inte det s.k. mörkertalet utgöra ett betydande problem för kartläggningen av brottsutvecklingen i fråga om dödligt våld.¹

För att kunna redovisa tillförlitlig statistik över dödligt våld tar Brå årligen fram särskild statistik över *konstaterade fall av dödligt våld* i Sverige. Statistiken består av de fall av dödligt våld som upptäckts och anmälts till de brottsutredande myndigheterna. I den särskilda redovisningen avses med dödligt våld fullbordade mord, dråp, och barnadråp. Fall som av rättsväsendet bedömts som nödvärn undantas. Med konstaterade fall avses anmälda brott om dödligt våld där man kunnat konstatera att det med stor sannolikhet är dödligt våld som är dödsorsaken. I statistiken ingår endast fall där gärningen har begåtts i Sverige och anmälts till polisen eller annan brottsutredande myndighet. Med fall avses här unika individer som har fallit offer för dödligt våld.

Den särskilda statistiken över konstaterade fall av dödligt våld har tagits fram sedan 2002. Diskrepansen mellan antalet anmälda

¹ Ett visst mörkertal finns dock också rimligen beträffande dödligt våld. I statistiken nämns t.ex. försvunna personer och arrangerade olyckor.

och faktiska brott om dödligt våld har ökat över tid. Statistiken över konstaterade fall av dödligt våld har under åren 2002–2015 varierat mellan 68 och 112 fall per år.

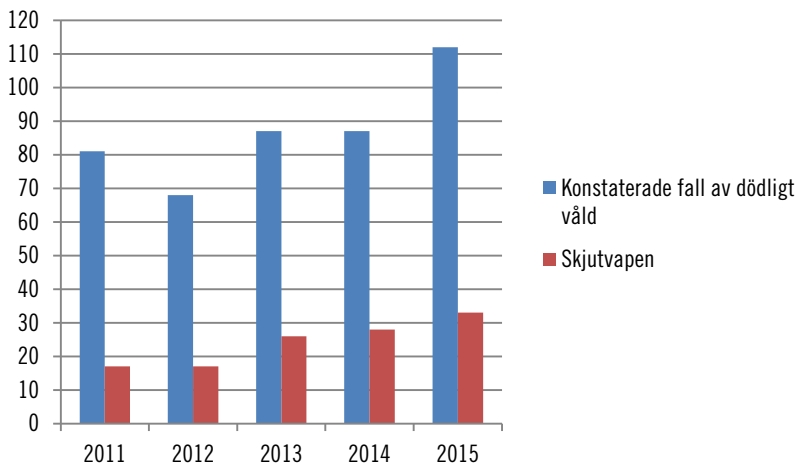
Tabell 6.1 **Konstaterade fall av dödligt våld, åren 2002–2015**

År	Konstaterade fall av dödligt våld
2002	98
2003	81
2004	102
2005	83
2006	91
2007	111
2008	82
2009	93
2010	91
2011	81
2012	68
2013	87
2014	87
2015	112

Källa: Brå.

Sedan 2011 redovisas i statistiken över konstaterade fall av dödligt våld hur många fall skjutvapen använts. År 2015 användes skjutvapen i 29 procent (33 fall) av de konstaterade fallen av dödligt våld. Det var en något mindre andel än under föregående år då skjutvapen använts i 32 procent av fallen (28 fall). De senaste fem åren har andelen fall där skjutvapen använts vid dödligt våld ökat. Under 1990- och 2000-talen användes skjutvapen i omkring 20 procent av fallen.²

² Det dödliga våldet i Sverige 1990–2014. En beskrivning av utvecklingen med särskilt fokus på skjutvapenvåldet. Brå Rapport 2015:24.

Figur 6.1 Konstaterade fall av dödligt våld och skjutvapen 2011–2015

Källa: Brå.

När det gäller utvecklingen av dödligt våld finns det anledning att lyfta fram att konflikter i den kriminella miljön är en typ av dödligt våld som andelsmässigt har ökat under de senaste åren. Det handlar exempelvis om oförätter och konkurrens i samband med narkotikaförsäljning, utpressningsverksamhet eller illegal indrivning av skulder, eller om reaktioner på förolämpningar och hot, där gärningsmannen fått sin status i det kriminella umgänget utmanad. Den ökade andelen dödligt våld med skjutvapen är framför allt hänförlig till kriminellt relaterade konflikter.

6.2.2 Misshandelsbrott

Enligt NTU utsattes 2015 omkring en halv procent av befolkningen (ca 40 000 personer) för misshandel som var så allvarlig att de sökte vård för skador. Nivån har minskat något sett i ett tioårsperspektiv. Det är dock inte möjligt att direkt relatera allvarlighetsgraden i NTU till gradindelningen i brottsbalken eller i den officiella kriminalstatistiken. Kriminalstatistiken avseende misshandel omfattar samtliga misshandelsbrott, dvs. såväl misshandel av normalgraden och ringa brott enligt 3 kap. 5 brottsbalken, som grov och synnerligen grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken.

I begreppet misshandelsbrott ingår sålunda allt från mindre allvarliga gärningar som orsakat endast lindriga skador till mycket våldsamma gärningar med skjutvapen, kniv eller annat tillhygge som orsakat stor skada hos offret. Påföljderna för misshandelsbrott är också mycket varierande. Straffskalorna sträcker sig från böter för ringa misshandel till fängelse i tio år för synnerligen grovt brott.

Trots att offerundersökningar och sjukhusdata pekar på en minskad utsatthet för misshandel, har antalet anmälda misshandelsbrott ökat kraftigt, med totalt omkring 45 procent mellan 2000 och 2015.

När det gäller utvecklingen av allvarigare misshandelsbrott kan noteras att det under 2000-talet skrevs in i genomsnitt knappt 2 400 personer årligen på sjukhus på grund av skador som orsakats av misshandel eller ännu grövre våldsbrott. Det är fråga om relativt allvarliga skador som inneburit att patienten fått en sängplats på avdelning och inte bara tagits emot av öppen- eller akutvården. I en majoritet av fallen har det varit fråga om frakturer och hjärnskakningar. Omkring 13 procent av fallen har avsett kniv- och skottskador. Medan antalet personer som skrivits in med knivskador legat någorlunda konstant med omkring 260 fall per år under 2000-talet för att sedan minska under de senaste åren, har antalet inskrivna med skottskador fördubblats under åren 2010–2014 jämfört med åren 2000–2004, från i genomsnitt 26 personer per år till i genomsnitt 54 personer per år. Brå har studerat antalet skjutningar 2006 och 2014 och konstaterat en ökning mellan de två åren, en ökning som var hänförlig till socioekonomiskt svaga områden.

6.2.3 Rån

NTU indikerar att knappt en procent av befolkningen årligen utsätts för rån och att det i en knapp tredjedel av fallen uppges ha förkommit fysiskt våld (slag, sparkar eller annat fysiskt våld). Nivån har varit förhållandevis stabil sett i ett tioårsperspektiv. Inte heller för rån går det att översätta allvarighetsgraden i resultaten från NTU till motsvarande gradindelningen i brottsbalken eller i kriminalstatistiken. Kriminalstatistiken över rån omfattar rån och grovt rån. Ett antal kategorier av rån redovisas särskilt i statistiken utifrån typ av brottsobjekt eller brottsoffer som brottet riktats mot. Eftersom i princip alla bank- och värdetransportrån, liksom

en stor andel av butiksrånen, anmäls till polisen antas mörkertalet vara litet för dessa typer av rån. Offerundersökningar tyder dock på att rån mot privatpersoner anmäls mer sällan och mörkertalet för denna typ av rån är därför betydligt högre än för andra typer av rån.

Det totala antalet anmälda rån har legat på en förhållandevis jämn nivå under 2000-talet. Under de senaste två åren har det skett en viss minskning. Rån mot värdetransporter har, liksom bankrån, minskat under perioden med undantag för en ökning 2008. Under 2015 anmäldes 23 bankrån och 11 rån mot värdetransporter.

En studie visar att inslaget av våld är väsentligt högre beträffande anmälda rån än beträffande rån som rapporteras i offerundersökningar. Vid polisanmälningar är det snarare regel än undantag att det förekommit våldinslag vid rånen. Enligt NTU förekom kniv, skjutvapen eller annat tillhygge i drygt en fjärdedel av rånen under åren 2013–2015. Det vanligaste vapnet var kniv (16 procent), andra typer av tillhyggen som t.ex. batong uppgavs ha använts i sex procent av fallen. I fyra procent av fallen uppgavs att skjutvapen förekommit.

6.2.4 Sexualbrott

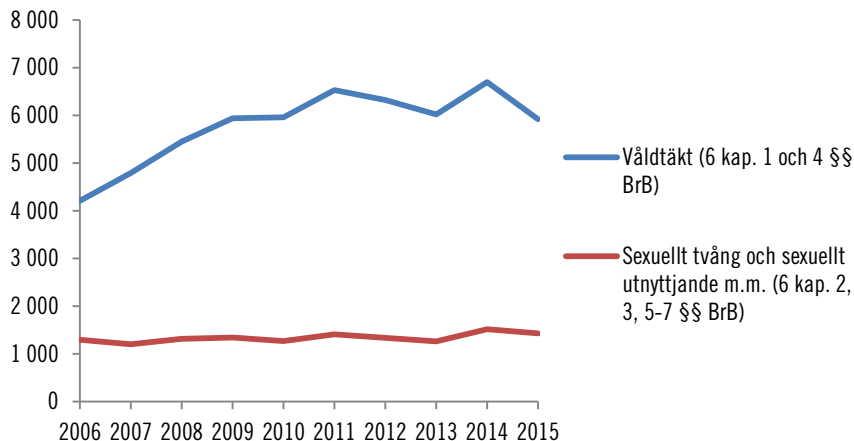
När det gäller sexualbrottslighetens utveckling de senaste åren pekar olika statistiska källor i olika riktning. Från att den självrapporterade utsattheten för sexualbrott i NTU under en längre period legat på en relativt jämn nivå, har en ökning kunnat observeras under de senaste tre åren. Antalet polisanmälda sexualbrott har dock visat en annan trend. Från en relativt kontinuerlig ökning har antalet anmälningar slutat öka de senaste åren. I absoluta tal har antalet anmälningar, antalet misstänkta, antalet (och andelen) personuppklarade sexualbrott och antalet lagförda sexualbrott dock ökat markant under 2000-talet. Det handlar för de flesta måtten om mer än en fördubbling under 15 års tid.

Självrapporterad utsatthet anses generellt sett vara en mer tillförlitlig källa för att studera brottsutvecklingen över tid. Det anses samtidigt inte rimligt att den verkliga brottsnivån förändras drastiskt från ett år till ett annat. Det har enligt registeruppgifter från sjukvården inte skett någon ökning i antalet personer som sökt vård till följd av sexuella övergrepp. Mot bakgrund av det anförda

anses det därför, förutom en faktisk ökning, finnas ytterligare förklaringar som ökad uppmärksamhet kring sexualbrottsfrågor. Samtidigt bör framhållas att det antas finnas ett omfattande mörkertal när det gäller sexualbrott. Av dem som under perioden 2005–2015 i NTU uppgett att de utsatts för sexualbrott har i genomsnitt 13 procent uppgett att de anmält händelsen till polis.

Vid bedömningen av brottsutvecklingen beträffande sexualbrotten måste också beaktas att en ny sexualbrottslagstiftning trädde i kraft den 1 april 2005. Genom den nya regleringen kom bl.a. vissa gärningar som tidigare rubricerats som sexuellt utnyttjande att rubriceras som våldtäkt. I statistiken har effekterna av lagstiftningen slagit igenom på så vis att antalet anmälda brott avseende sexuellt tvång och sexuellt utnyttjande minskade åren närmast efter den nya regleringen, medan antalet anmälda våldtäkter ökade. Sexualbrottslagstiftningen skärptes återigen 2013 bl.a. genom att våldtäktsbrottet utvidgades till att också omfatta de fall där offret reagerat med passivitet.

Figur 6.2 Antal anmälda våldtäkter och sexuellt tvång och sexuellt utnyttjande m.m., åren 2006–2015



Källa: Brå.

6.3 Återfall i brott

Återfallsstatistiken har som primärt syfte att ge en övergripande bild av nivån, strukturen och utvecklingen av registrerade återfall i brott i Sverige. All brottslighet som sker i samhället kommer dock inte till rättsväsendets kännedom, och det är endast för en del av den brottslighet som upptäcks och anmäls som man kan binda en gärningsperson till brottet genom en lagföring. I återfallsstatistiken ingår endast den brottslighet som kunnat konstateras genom en lagföring, och det är viktigt att komma ihåg att statistiken därför inte ger en bild av alla återfall i brott som sker i samhället.

I Brås statistik över återfall i brott utgör den studerade populationen samtliga personer som under ett kalenderår frigivits från anstalt, skrivits ut från sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård, avslutat intensivövervakning med elektronisk kontroll (s.k. fotboja) eller erhållit andra påföljder genom lagakraftvunnen dom eller beslut av åklagare. Dessa händelser kallas i statistiken *ingångshändelser*. Alla typer av lagföringar ingår dock inte i återfallsstatistiken som ingångshändelser. Lagföringar som endast omfattar brott med penningböter i straffskalan har exkluderats, eftersom de bedöms vara mindre intressanta att följa upp. Inte heller ingår ordningsbotsförelägganden.

Endast personer som är folkbokförda i Sverige den 31 december respektive referensår inräknas i populationen med ingångshändelser. Personer som avlidit under uppföljningsperioden ingår i populationen fram till dess att de har avlidit.

Ingångshändelserna följs upp för återfall i nya lagförda brott, så kallade *återfallshändelser*. En återfallshändelse motsvarar ett brott som lagförts genom en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande eller en utfärdad åtalsunderlåtelse. Uppföljningsperioden för nya lagförda brott i den preliminära statistiken är ett år och startar vid tidpunkten för ingångshändelsen. Den är således individuell för varje ingångshändelse.

Villkoret för att ett brott ska inräknas som en återfallshändelse i statistiken är att brottet har begåtts under uppföljningsperioden på ett, två respektive tre år och att domen har vunnit laga kraft. Tiden från att ett brott begås till att domen där det ingår vinner laga kraft eller till att ett lagföringsbeslut tas varierar. Det kan till exempel bero på överklaganden till högre rättsinstans. För att de brott som

begåtts under uppföljningsperioden ska hinna resultera i lagakraftvunna domar tillämpas en så kallad buffertperiod efter uppföljningsperioden. I den slutliga statistiken är buffertperioden tre år, vilket innebär att fler brott hinner vinna laga kraft och komma med i statistiken jämfört med den preliminära statistiken (där uppföljningsperioden respektive buffertperioden endast är ett år).

6.3.1 Återfall i brott efter villkorlig frigivning

Andelen återfall i brott inom tre år efter frigivning eller påbörjad frivårdspåföljd har varit relativt stabil över tid. Under åren 2003–2010 uppgick andelen återfall inom en tidsperiod om tre år till ca 40 procent. För dem som dömts till fängelse var det under samma period i snitt ca 70 procent som återföll i brott inom en uppföljningstid om tre år.

Risken för att återfalla ökar tydligt med antalet tidigare belastningar. Av personer med nio eller fler belastningar fem år före ingångshändelsen 2010 återföll 92 procent. Bland debutanterna uppgick andelen återfall till 22 procent. Generellt sett återfaller de som frigivits från fängelse eller dömts till skyddstillsyn i högre grad än de som dömts till böter eller villkorlig dom. Sedan 2003 har andelen återfall i brott minskat i de flesta påföljds-kategorier, även för dem med fängelse och andra frihetsberövande påföljder som mest ingripande påföljd i ingångshändelsen. Andelen personer som återföll i brott inom tre år efter villkorlig frigivning från fängelse 2010 uppgick till 65 procent.³

Bland dem som dömts till en frihetsberövande påföljd varierar antal och andel återfall mycket beroende på den utdömda straff-tiden⁴ i ingångsstraffet. Av statistiken för återfall efter villkorlig frigivning framgår att andel återfall är lägre bland dem som frigetts från ett längre fängelsestraff. Bland dem som 2010 frigavs från fängelsestraff om fyra år eller mer återföll 43 procent inom en tidsperiod om tre år. Motsvarande andel för dem som samma år frigetts från ett fängelsestraff på mer än två år och högst fyra år var 52 procent. Högst andel återfall inom en treårsperiod hade de som

³ Se Brå, Återfall i brott. Slutlig statistik 2010, s. 23 ff.

⁴ Kriminalvården definierar utdömd strafftid som strafftid jämte förverkad straffåterstod och det är också på detta sätt som statistiken redovisas.

frigetts från ett fängelsestraff på mer än fyra månader och högst sex månader. För den sistnämnda kategorin uppgick andelen återfall till 78 procent. I statistiken framhålls att det inte är lämpligt att utifrån utdömd strafftid dra slutsatsen att längre strafftider är effektivare än kortare eftersom det finns andra faktorer som t.ex. gärningsmannens ålder som kan påverka utfallet.⁵ Risken för återfall är som störst precis efter ingångshändelsen och avtar sedan successivt med tiden. För personer som avtjänat ett fängelsestraff eller någon annan frihetsberövande påföljd mer än halveras återfallsintensiteten under de första sex månaderna efter frigivningen.

Av samtliga personer med en ingångshändelse 2010 (omkring 86 600) återföll ca 34 500 personer inom en tidsperiod om tre år. Dessa personer stod för ca 212 000 återfall i brott, motsvarande i genomsnitt 6,1 återfallsbrott per person. Antalet återfall i brott är inte jämnt fördelad över personerna med ingångshändelser, utan en liten andel personer står för en större andel återfallsbrott. Som berörts ovan ökar risken för återfall tydligt med tidigare brottsbelastning. De med minst nio tidigare belastningar utgjorde endast åtta procent av samtliga personer med ingångshändelser 2010, men dessa stod för drygt en femtedel (23 procent) av alla återfallsbrott under den treåriga uppföljningstiden.

I syfte att studera om det finns något mönster mellan brotten i ingångs- och återfallshändelsen i fråga om brottslighetens grovhet redovisas i statistiken det grävsta brottet i såväl ingångs- som återfallshändelsen. Drygt en tredjedel (37 procent) av dem som återföll i brott efter en ingångshändelse 2010 hade samma breda kategori av brott i ingångshändelsen och återfallshändelsen, sett till de grävsta brotten. De kategorier av brott där återfall i samma brott var vanligast, var tillgreppsbrott samt brott mot narkotikastrafflagen och trafikbrottslagen. I 43–49 procent av fallen utgjorde en av de tre brottskategorierna grävsta brott i både ingångs- och återfallshändelsen.

Kriminalvårdens statistik avseende återfall i brott visar genomgående lägre siffror avseende andelen personer som återfaller i brott än Brås statistik. Andelen återfall i brott inom tre år efter avgång från anstalt åren 2005–2010 uppgick enligt Kriminalvårdens statistik till i genomsnitt 47 procent. En skillnad mellan Brås och Kriminalvårdens statistik är att Brå också redovisar återfall i andra

⁵ Brå, Återfall i brott. Slutlig statistik 2010, s. 28.

lagföringar än de som gett fängelse eller frivårdspåföljd, t.ex. rättspsykiatrisk vård, ungdomspåföljder och böter. Det finns också andra skillnader i de mätta populationerna som påverkar statistiken. I Brås statistik ingår endast de som är folkbokförda den 31 december det aktuella referensåret. I Brås statistik tas det även hänsyn till dödsfall genom att följa upp dem fram till dödsdagen och därefter exkludera dem ur populationen. Vidare mäter Brå återfall från det att verkställighet av fängelsestraff genom intensivövervakning (foto-boja) avslutas medan Kriminalvården börjar mätningen när verkställigheten påbörjas. Ytterligare en skillnad är att Brå har tre års buffertperiod medan Kriminalvården har en bufferperiod på åtta till nio månader.

6.3.2 Återfall i allvarlig brottslighet

Inledning

En av utredningens huvuduppgifter är att överväga om reglerna om villkorlig frigivning bör ändras genom att risk för återfall i allvarlig brottslighet bör beaktas som skäl mot villkorlig frigivning. Den statistiska bilden avseende återfall i allvarlig brottslighet är därmed av särskilt intresse.

Som ett underlag till våra överväganden har Brå bistått utredningen med två särskilda uttag av återfallsstatistik avseende allvarlig brottslighet. Enligt våra direktiv är utgångspunkten att en eventuell reglering ska träffa fall där det bedöms finnas *hög risk för återfall i allvarliga våldsbrott, allvarliga sexualbrott eller allvarliga brott som begås som ett led i organiserad brottslighet*. Vi har utgått ifrån att en eventuell reglering ska ta sikte på fall med allvarliga brott både i brottet som kan aktualisera en riskbedömning och i det brott som en reglering skulle syfta till att förebygga.

Den första statistiken belyser antalet återfall med utgångspunkt i vissa typer av allvarlig brottslighet. Det är fråga om vissa allvarliga våldsbrott, allvarliga sexualbrott respektive allvarliga brott som ett led i organiserad brottslighet. Den andra statistiken belyser förhållandena i huvudsak utifrån antaganden om att det är fråga om långa strafftider i både de brott som skulle kunna aktualisera en riskbedömning och i de brott som avses förebyggas.

Återfallsstatistik utifrån vissa typer av allvarlig brottslighet

Vid framtagandet av statistiken utifrån vissa typer av allvarlig brottslighet har utgångspunkten varit att försöka avgränsa de tre aktuella formerna av brottslighet (allvarliga våldsbrott, allvarliga sexualbrott respektive allvarliga brott som utgör ett led i organiserad brottslighet). Urvalet beträffande både ingångs- och återfallsbrottsligheten har gjorts genom att enskilda kapitel, paragrafer och stycken i brottsbalken och andra strafflagar valts ut utifrån vad som kan beskrivas som kriminologisk konvention för vad som är att betrakta som våldsbrott, sexualbrott respektive brott som utgör ett led i organiserad brottslighet. Ur dessa kapitel, paragrafer och stycken har brott som har minst ett år som minimistraff tagits med. För statistiken över återfall utifrån vissa typer av allvarlig brottslighet gäller följande.

- Tabellerna redovisar antal och andel återfall inom ett år av samtliga personer som återfallit efter allvarlig brottslighet i ingångshändelsen 2004–2013 (sammanslagna), efter grövsta brott i ingångshändelsen respektive återfallshändelsen.
- Med grövsta brott avses det grövsta brottet enligt straffskalan bland ingångshändelserna under referensåret och återfallshändelserna under uppföljningsåret.
- Tabellerna redovisar endast individer som hade allvarliga våldsbrott, allvarliga sexualbrott eller allvarliga brott som utgjort led i organiserad brottslighet som grövsta brott i ingångshändelsen.
- I kategorin *allvarliga våldsbrott* ingår mord och dråp, barnadråp, grov misshandel, grov misshandel (synnerligen grovt brott), vållande till annans död (grovt brott), grovt rån, mordbrand samt mordbrand (grovt brott).
- I kategorin *allvarliga sexualbrott* ingår våldtäkt, grov våldtäkt, grovt sexuellt tvång, grovt sexuellt utnyttjande av personer i beroendeställning, våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn samt grovt sexuellt utnyttjande av barn för sexuell posering.

- I kategorin *allvarliga brott som utgjort led i organiserad brottslighet* ingår grovt koppleri, människorov, människohandel, utpressning (grovt brott), häleri (grovt brott), grovt dobbleri, grovt narkotikabrott, grov smuggling, grov narkotikasmuggling, grovt tullbrott samt grov befattning med smuggelgods.
- Återfallet redovisas dels totalt oavsett typ av återfallshändelse, dels för de tre ovan nämnda brottskategorierna.

Den statistik som tagits fram belyser återfall i allvarlig brottslighet efter inledande allvarlig brottslighet, med samma definitioner på ingångsbrottsligheten som på återfallsbrottsligheten. Den här statistiken är avgränsad till att gälla återfall inom ett år efter frigivning från föregående straffverkställighet.

Statistiken visade sig innehålla så få återfall per enskilt år att det av sekretesskäl är olämpligt att redovisa resultaten för enskilda år. Därför har statistik som avser tio år sammanförts och redovisas tillsammans. Statistiken bygger alltså på tio enskilda årsvisa uppföljningar av återfall, där uppföljningstiden för vart och ett av åren är ett år.

Tabell 6.2 Återfall i allvarliga våldsbrott

Återfall inom ett år efter allvarligt våldsbrott som ingångsbrott 2004–2013 (sammantaget), totalt och i procent

Ingångshändelser	Återfallshändelser				
Allvarliga våldsbrott	Återfall i brott total	Allvarligt våldsbrott	Allvarligt sexualbrott	Allvarligt brott i organiserad brottslighet	Allvarlig brottslighet total
Totalt antal					
9 542					
Antal	3 231	235	12	40	287
Andel	34 %	2 %	0 %	0 %	3 %

Av tabell 6.2 framgår att det under åren 2004–2013 var drygt 9 500 fall av allvarliga våldsbrott som ingångshändelser, givet de kriterier som använts för allvarliga våldsbrott. Grovt omräknat blir det i genomsnitt knappt 1 000 fall om året. I ungefär en tredjedel av dessa fall konstaterades återfall i någon brottslighet inom ett år. Den överväldigande majoriteten av återfallsbrotten var dock inte allvarlig våldsbrottslighet eller någon av de två andra formerna av allvarlig

brottslighet. Återfallsnivån i allvarliga våldsbrott var två procent. Under dessa tio år var det drygt 200 sådana fall, vilket alltså skulle innebära en genomsnittlig årlig förekomst av drygt 20 återfall inom ett år från allvarlig våldsbrottslighet till allvarlig våldsbrottslighet.

Tabell 6.3 Återfall i allvarliga sexualbrott

Återfall inom ett år efter allvarligt sexualbrott som ingångsbrott 2004–2013 (sammantaget), totalt och i procent

Ingångshändelser	Återfallshändelser				
	Återfall i brott total	Allvarligt våldsbrott	Allvarligt sexualbrott	Allvarligt brott i organiserad brottslighet	Allvarlig brottslighet total
Totalt antal					
3 291					
Antal	398	-	-	-	29
Andel	12 %	- %	- %	- %	1 %

Som framgår av tabell 6.3 var det under åren 2004–2013 närmare 3 300 fall av allvarliga sexualbrott som ingångshändelser givet kriterierna, eller i genomsnitt drygt 300 fall om året. Den sammantagna återfallsnivån i vilken brottslighet som helst inom ett år var här 12 procent, vilket är betydligt lägre än vid den allvarliga våldsbrottsligheten. När det gäller återfall i allvarliga sexualbrott och de två andra formerna av allvarliga brott handlar det om så få fall under dessa tio år att det av sekretesskäl är olämpligt att redovisa antal och andel. Slås de tre formerna av brottslighet samman i återfallshändelserna blir det sammanlagt 29 fall under de tio åren, vilket ger en avrundad återfallsnivå på en procent. Men återfall från allvarliga sexualbrott till allvarliga sexualbrott inom ett år är alltså sällsynt. I själva verket är det genomsnittliga årliga antalet sådana återfall noll.

Tabell 6.4 Återfall i allvarliga brott som begås som ett led i en organiserad brottslighet

Återfall inom ett år efter allvarligt brott som begås som ett led i en organiserad brottslighet som ingångsbrott 2004–2013 (sammantaget), totalt och i procent

Ingångshändelser	Återfallshändelser				
	Återfall i brott total	Allvarligt våldsbrott	Allvarligt sexualbrott	Allvarligt brott i organiserad brottslighet	Allvarlig brottslighet total
Totalt antal					
4 139					
Antal	1 076	-	-	60	78
Andel	26 %	- %	- %	1 %	2 %

Tabell 6.4 visar att det var drygt 4 100 fall av allvarliga brott som begåtts som led i en organiserad brottslighet under åren 2004–2013 givet de kriterier som använts, vilket i årligt genomsnitt blir ca 400. Det ettåriga återfallet i vilken brottslighet som helst var 26 procent. Under dessa tio år var det 60 fall av återfall från den specifika formen av brottslighet till samma form av brottslighet, vilket ger en avrundad återfallsnivå på en procent. Vid en sammanslagning av de tre brottsformerna i återfallsledet stiger återfallsnivån endast marginellt, till två procent. De 60 fallen under dessa tio år indikerar att det årliga genomsnittet återfall från allvarliga brott som ett led i organiserad brottslighet till samma form av brottslighet, var i storleksordningen 5–6 fall om året.

Återfallsstatistik efter längre strafftider

Statistiken beträffande återfall efter längre strafftider tar sikte på de strafftider som dömts ut för ingångs- respektive återfallsbrottet. I återfallsstatistiken avseende längre strafftider har således inte gjorts någon avgränsning för särskilda kategorier av brottslighet, utan alla typer av brott ingår. Däremot tar statistiken sikte på just allvarligheten, genom att avgränsa sig till att endast gälla strafftider på mer än två år i ingångsbrotten. Återfallen redovisas i ett vidare perspektiv på så vis att även kortare fängelsestraff och andra påföljder ingår, men med möjlighet att titta närmare på återfall i längre

strafftider. I återfallsstatistiken avseende längre strafftider redovisas återfall inom ett, två och tre år från frigivning.

På samma sätt som gäller för statistiken avseende särskilda kategorier av allvarlig brottslighet är det av sekretesskäl olämpligt att redovisa resultaten för enskilda år. Därför har statistik som avser fyra år sammanförts och redovisas tillsammans. Således bygger statistiken på fyra enskilda årsvisa uppföljningar av återfall, där uppföljningstiden för vart och ett av åren är ett, två respektive tre år. För återfallsstatistiken avseende strafftider gäller följande.

- Tabell 6.5 redovisar antal och andel återfall inom 1, 2 och 3 år av samtliga personer som frigivits från anstalt 2006–2009, med en utdömd strafftid på mer än två år, efter utdömd strafftid i ingångshändelsen och mest ingripande påföljd i återfallshändelsen.
- Tabell 6.6 redovisar motsvarande uppgifter som tabell 6.5, men endast för personer som frigivits efter utdömd strafftid på mer än fyra år.
- Tabellerna redovisar endast individer som frigivits från anstalt med en utdömd strafftid på mer än två år.
- I tabellerna redovisas frigivning efter mest ingripande påföljd. En person redovisas bara en gång per år oavsett hur många frigivningar han eller hon haft under referensåret.

Tabell 6.5 Återfall efter avtjänad strafftid på mer än 2 år

Antal och andel återfall inom 1, 2 och 3 år av samtliga personer som frigivits från anstalt 2006–2009, med en utdömd strafftid på mer än 2 år, efter utdömd strafftid i återfallshändelsen, totalt och i procent

		Utdömd strafftid återfallshändelsen				
		Återfall samtliga	Återfall fängelse <1 år ⁶	Återfall fängelse 1–2 år	Återfall fängelse >2–4 år	Återfall fängelse >4 år
Totalt antal frigivna 2006– 2009 efter strafftider >2 år	3 616					
1 år	Antal	1 248	990	116	88	54
	Andel	35 %	27 %	3 %	2 %	1 %
2 år	Antal	1 643	1 307	152	109	75
	Andel	46 %	36 %	4 %	3 %	2 %
3 år	Antal	1 850	1 499	157	115	79
	Andel	52 %	42 %	4 %	3 %	2 %

Av tabell 6.5 framgår att det var drygt 3 600 fall med strafftider från två år och längre under åren 2006–2009, vilket grovt omräknat blir omkring 900 fall om året. Under den aktuella perioden hade sammanlagt 35 procent återfallit i brott inom ett år, 46 procent efter två år och 52 procent efter tre år. Ser man däremot enbart till återfall som gav fängelse med längre strafftider handlar det om få fall under dessa fyra år oavsett om tittar på återfall efter ett, två eller tre år. Under perioden 2006–2009 var det exempelvis tre procent (115 personer) som efter tre år återfallit i brott som renderat fängelse på mer än två år och upp till fängelse fyra år. Endast två procent (79 personer) av dem som avtjänat strafftider överstigande två år återföll i brott som gav fängelse överstigande fyra år. Bland dem som frigetts från strafftider på mer än två år skulle det innebära en genomsnittlig årlig förekomst av knappt 30 återfall med strafftider över två år och upp till fyra år och 20 återfall med strafftider över fyra år.

⁶ Inklusive återfallshändelser som renderat andra påföljder än fängelse.

Tabell 6.6 Återfall efter avtjänad strafftid på mer än 4 år

Antal och andel återfall inom 1, 2 och 3 år av samtliga personer som frigivits från anstalt 2006–2009, med en utdömd strafftid på mer än 4 år, efter utdömd strafftid i återfallshändelsen, totalt och i procent

Totalt antal frigivna 2006–2009 efter strafftider > 4 år		Utdömd strafftid återfallshändelsen				
		Återfall samtliga	Återfall fängelse <1 år ⁷	Återfall fängelse 1–2 år	Återfall fängelse >2–4 år	Återfall fängelse >4 år
1 år	Antal	323	254	30	28	20
	Andel	28 %	22 %	3 %	2 %	2 %
2 år	Antal	449	345	40	36	28
	Andel	38 %	29 %	3 %	3 %	2 %
3 år	Antal	520	409	41	39	31
	Andel	44 %	35 %	3 %	3 %	3 %

Av tabell 6.6 framgår att det under de fyra åren 2006–2009 var knappt 1 200 fall av ingångshändelser med strafftider över fyra år, eller i genomsnitt omkring 300 per år. Återfallsnivåerna i detta högre strafftidsintervall är genomgående något lägre än då även strafftider över två år och upp till fyra år inkluderades som i tabell 6.5 ovan. Det blir här förstås färre fall av återfall per år men ungefär lika låga återfallsandelar när man tittar på återfall med domar till längre strafftider.

⁷ Inklusive återfallshändelser som renderat andra påföljder än fängelse.

7 Riskbedömningar avseende återfall i brott

7.1 Inledning

Vårt uppdrag består bl.a. i att överväga om det ska vara möjligt att beakta hög risk för återfall i allvarlig brottslighet som skäl för att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning. En ordning som innebär att en risk för återfall i brott utgör skäl mot villkorlig frigivning kräver att det görs en bedömning av risken och behovet av den fortsatta inkapacitering. Av central betydelse för om en sådan ordning kan godtas ur ett rättssäkerhetsperspektiv är i vilken utsträckning sådana riskbedömningar går att lita på; vad säger forskningen om riskbedömningars tillförlitlighet på individnivå?

I detta avsnitt behandlas, som en bakgrund till våra överväganden, frågor om riskbedömningar. Avsnittet inleds med en kort redogörelse för olika regler om riskbedömningar inom rättsväsendet. Vidare lämnas en översiktlig beskrivning av aktuellt forskningsläge och olika riskbedömningsmodeller. Därefter redogörs för den praktiska hanteringen av riskbedömningar inom Rättsmedicinalverket och Kriminalvården.

7.2 Allmänt om riskbedömningar inom rättsväsendet

Bedömningar av risk för återfall i brott görs i dag i flera olika sammanhang inom rättsväsendet.

Risken för återfall i brott kan ha betydelse vid domstols beslut i fråga om *häktning*. Häktning kan ske vid risk för fortsatt brottslig verksamhet om det finns misstanke om brott.¹ Bedömningen av om

¹ Se 24 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken.

det finns risk att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet ska göras med utgångspunkt i brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet. Vid bedömningen ska också beaktas sådana omständigheter som kan tala emot häktning. Häktningsfrågan ska som huvudregel omprövas var fjortonde dag. Om den tilltalade döms till fängelse avräknas tiden i häkte från strafftiden.

Frågan om det finns risk för återfall i brott har också betydelse för rättens möjlighet att besluta om *särskild utskrivningsprövning i samband med rättspsykiatrisk vård*. Lider den som har begått ett brott, för vilket påföljden inte kan stanna vid böter, av en allvarlig psykisk störning får rätten enligt 31 kap. 3 § brottsbalken överlämna honom eller henne till rättspsykiatrisk vård, om det med hänsyn till hans eller hennes psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt är påkallat att han eller hon är intagen på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård, som är förenad med frihetsberövande eller annat tvång. Har brottet begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning, får rätten besluta att särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård ska äga rum vid vården, om det till följd av den psykiska störningen finns risk för att han eller hon återfaller i brottslighet, som är av allvarligt slag.

Rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska upphöra när det inte längre till följd av den psykiska störningen som föranlett beslutet om särskild utskrivningsprövning finns risk för att patienten återfaller i brottslighet som är av allvarligt slag, och det inte heller annars med hänsyn till patientens psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt är påkallat att han eller hon är intagen på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång, eller ges öppen rättspsykiatrisk vård (16 § lagen om rättspsykiatrisk vård).

Rätten får inte bestämma att någon ska överlämnas till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning utan att en rättspsykiatrisk undersökning har gjorts i målet (3 § första stycket lagen [1991:1137] om rättspsykiatrisk undersökning).² En rätts-

² En sådan undersökning kan underlåtas om den misstänkte redan genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning och rätten i stället inhämtar ett yttrande från den läkare som är ansvarig för vården (3 § andra stycket lagen om rättspsykiatrisk undersökning).

psykiatrisk undersökning är väldigt ingripande för den enskilde och beslut om att den misstänkte ska genomgå en sådan undersökning får bara meddelas om den misstänkte erkänt gärningen eller om det förebragts övertygande bevisning om att han eller hon begått gärningen (2 § lagen om rättspsykiatrisk undersökning). Beslut om rättspsykiatrisk undersökning får aldrig meddelas om påföljden bedöms kunna stanna vid böter.

Ett annat sammanhang där risken för återfall i brott beaktas är vid prövningen av *om fängelse på livstid ska omvandlas till ett tidsbestämt fängelsestraff* enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid (omvandlingslagen). Enligt 4 § omvandlingslagen ska vid prövningen särskilt beaktas den tid som den dömda har avtjänat, vad som av domen framgår om de omständigheter som 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.

Det är Rättsmedicinalverket som ansvarar för rättspsykiatriska undersökningar och utredningar om risk för återfall i brottslighet enligt omvandlingslagen.

Bedömningar avseende risk för återfall i brott utförs också inom Kriminalvården. Risk för återfall i brott beaktas t.ex. i samband med verkställighetsplanering, placering, särskilda villkor för långtidsdömda, permission och särskilda utslussningsåtgärder som frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång.

Det finns olika syften med riskbedömningar beroende på sammanhanget. Det grundläggande syftet med riskbedömningar avseende återfall i brott är att bedöma en individs risk för att återfalla och vid förhöjd risk genomföra insatser för att förebygga återfall. Riskbedömningar används också som hjälpmedel för att avgöra vem som bör erhålla behandling och vilken typ av behandling som bör komma i fråga.

7.3 Riskbedömningar ur ett vetenskapligt perspektiv – det aktuella forskningsläget

Riskbedömningar har under modern tid gått från att vara ostrukturerade kliniska bedömningar på 1960- och 70-talet (första generationens riskbedömningar – ”farlighetsbedömningar”), via aktuariskt (historiskt) inriktade bedömningar på 1980-talet (andra generationens riskbedömningar), till dagens strukturerade professionella bedömningar (tredje generationens riskbedömningar).³

Ostrukturerade kliniska bedömningar var s.k. farlighetsbedömningar utförda av en kliniskt verksam person (en läkare, psykolog, socialarbetare eller liknande) utifrån hans eller hennes erfarenhet och personliga kännedom om den bedömda individen. Genom fallen Baxstrom och Dixon i USA på 1960-talet kom såväl de vetenskapliga som de etiska aspekterna av sådana bedömningar att starkt ifrågasättas. Johnny Baxstrom var en man som efter avtjänat fängelsestraff tvångsintogs på ett mentalsjukhus. Experter hade bedömt honom som farlig. Han överklagade beslutet till Högsta domstolen i USA. Domstolen fann att tvångsintagningen stred mot USA:s konstitution om individens rätt till frihet. Domen ledde till att ca 1 000 psykiskt störda lagöverträdare förflyttades till allmänpsykiatriska sjukhus och hälften skrevs snabbt ut i samhället. I det s.k. Dixon-fallet var omständigheterna närmast identiska med dem i fallet Baxstrom. Dixon-fallet ledde till att ca 600 dömda personer som var intagna för tvångsvård överfördes till allmänpsykiatriska sjukhus, varifrån många snabbt skrevs ut. Uppföljningen av de utskrivna personerna i de båda fallen visade att endast en tredjedel återfallit i våldsbrott.⁴

Den andra generationens riskbedömningar innebar att bedömningen endast skulle baseras på en sammanvägning av olika vetenskapligt fastställda faktorer. I dessa aktuariska (historiska) bedömningar beaktades i stor utsträckning statistiska faktorer och subjektiva värderingar och tolkningar accepterades inte. En effekt av att bedömningarna baserades på statistiska riskfaktorer var att de inte gick att omformuleras för att användas i arbetet med att minska

³ Sturup, Forsman, Haggård, Karlberg och Johansson, Riskbedömning i kriminalvård och rättspsykiatri. Sammanfattningsrapport, projektnummer 2013:269, s. 11 och 12.

⁴ Belfrage, Brottsligheten, psykiatrin och samhället, s. 70 f.

riskerna för våld och återfall i kriminalitet. Komplexiteten i våldsamt beteende och kriminalitet ledde till att också de aktuariska riskbedömningarna kritiserades.⁵

Den tredje generationens riskbedömningar bygger på ett strukturerat tillvägagångssätt där riskfaktorerna och fallspecifika omständigheter vägs samman i en slutlig bedömning. Den tredje generationens riskbedömningar kan sägas väga samman första och andra generationens riskbedömningar. Det är inte bara fråga om en skattning av riskfaktorer som förekommande eller inte och faktorerna summeras inte enligt en på förhand fastlagd modell. Enligt den strukturerade professionella bedömningen (SPB) viktas de olika riskfaktorerna i fråga utifrån sin betydelse i det individuella fallet. Vidare kan bedömare beakta ytterligare faktorer som är aktuella för just den bedömda personen. Omständigheter som kan förändras över tid (dynamiska faktorer) har fått ett allt större utrymme vid bedömningarna. Riskbedömningar enligt SPB-modellen bör inte bara redogöra för risk för framtida våld, utan även beskriva typ och omfattning av möjliga insatser för att hantera den aktuella risken.

Med *prediktiv validitet* avses hur väl enskilda faktorer i ett instrument eller en övergripande metod eller bedömning kan predicera ett utfall. SPB-modellernas prediktiva validitet utvärderas oftast med en summerad totalpoäng baserad på antalet förekommande riskfaktorer eller genom användande av den sammanvägda professionella bedömningen: låg, mellan eller hög risk. Enligt forskningen innebär en sammanvägd professionell bedömning att den prediktiva validiteten ökar jämfört med att bara använda totalpoängen. De flesta riskbedömningsmanualer understryker också att SPB endast bör användas med en sammanfattande professionell bedömning och inte med ett sammanräknande av poäng. När det gäller riskbedömningar avseende återfall i sexuellt våld är dock det vetenskapliga läget gällande summerande riskgradering kontra totalpoäng mer osäkert. Enligt en metaöversikt uppvisas jämförbara resultat mellan att använda en sammanvägd professionell bedömning och användningen av totalpoäng.⁶

⁵ Sturup, Forsman, Haggård, Karlberg och Johansson a. a., s. 12.

⁶ Se Sturup, Forsman, Haggård, Karlberg och Johansson Riskbedömning i kriminalvård och rättspsykiatri. Sammanfattningsrapport, projektnummer 2013:269, s. 13 med hänvisning till Hanson & Morton-Bourgon (2009), The accuracy of recidivism risk assessments for sexual offenders: a meta-analysis of 118 prediction studies, Psychological Assessment, 21, s. 1–21.

Ett ramverk för riskbedömningar avseende behandling av lagöverträdare är risk-, behov- och mottaglighetsmodellen (RBM). Modellen baseras på principer av risk, behov och mottaglighet och utformades i början av 1990-talet.⁷ Enligt riskprincipen kan en lagöverträdarens återfallsrisk reduceras om insatserna som sätts in är proportionerliga i förhållande till individens risk för återfall. Behovsprincipen kan sägas vara en förlängning av riskprincipen och fokuserar på de riskfaktorer som behöver påverkas för att minska risken för återfall. Dessa riskfaktorer kallas dynamiska riskfaktorer eller kriminogena behov. Faktorerna är kopplade till kriminellt tänkande och handlande samt kan förändras. Mottaglighetsprincipen avser att maximera individens möjligheter att ta till sig behandlingen genom att insatserna matchas till individens motivation, styrkor och svagheter. Enligt upphovsmännen till modellen kan lagöverträdare, liksom alla individer, förändra sitt beteende som svar på omständigheterna och omgivningens krav. Genom att utöver risk använda behovs- och mottaglighetsprinciper fokuseras på det faktum att förändring är en basal och viktig förmåga hos alla individer och att beteendemässiga förändringar kan åstadkommas via rätt anpassade åtgärder.⁸

Vad säger forskningen om riskbedömningars tillförlitlighet?

År 2005 genomförde Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) en sammanställning av det vetenskapliga underlaget för att genomföra riskbedömningar avseende återfall i brott inom psykiatrin.⁹ Enligt rapporten tyder det vetenskapliga underlaget på att möjligheterna att, med hög precision prognostisera psykiatriska patienters våld i samhället, är begränsade. Rapportens slutsats är att riskbedömningar inom psykiatrin är bättre än ett slumpmässigt utfall, om slumpen antas ge korrekta förutsägelser i 50 procent av fallen. Trots att riskbedömningar ger ett bättre utfall än slumpen, är de behäftade med stor osäkerhet. Granskningen visade att man

⁷ Andrews, Bonta & Hoge (1990), Classification for effective rehabilitation: Rediscovering psychology, *Criminal Justice and Behavior*, 17, s. 19–52.

⁸ Sturup, Forsman, Haggård, Karlberg och Johansson, a. a., s. 14.

⁹ Riskbedömningar inom psykiatrin. Kan våld i samhället förutsägas? En systematisk litteraturoversikt, november 2015, rapport nr 175, SBU (Statens beredning för medicinsk utvärdering).

genom riskbedömningar inom psykiatrin kunde förutsäga manliga patienters benägenhet att begå våldshandlingar i samhället med en säkerhet motsvarande högst 70–75 procent. Det sagda innebär att var tredje eller vart fjärde fall var felbedömt. Varken kliniska bedömningar eller instrument kunde med någon tillförlitlighet förutsäga vilka kvinnor som skulle begå våldshandlingar senare.¹⁰

I en annan metaanalys¹¹ där riskbedömningsinstrument delades in i tre subtyper efter vilken brottstyp de primärt konstruerats för, våld, sexuellt våld och generell brottslighet, visade studien att instrument som utvecklats för att bedöma risk för våld hade högre prediktiv validitet än instrument för sexuellt våld och generell brottslighet, men att osäkerheten ändå är betydande. Metaanalysen omfattade personer från kriminalvård, rättspsykiatri och psykiatri. För våldsbrott var det genomsnittliga *positiva prediktiva värdet* (ett mått på andelen av dem som bedöms få utfallet enligt en bedömningsmetod som också får det) 41 procent. Bedömningen var alltså rätt i 41 av 100 fall. Träffsäkerheten beträffande vilka individer som hade låg risk att begå våldsbrott var betydligt bättre. Det genomsnittliga *negativa prediktiva värdet*, (ett mått på andelen av dem som inte bedöms få utfallet enligt en bedömningsmetod som heller inte får det) var 91 procent. Författarnas slutsats var att riskbedömningsinstrument effektivt kan urskilja vilka individer som inte kommer att begå våldsbrott, men att de är mer osäkra i bedömningar när de gäller vilka individer som kommer att begå våldsbrott. Enligt författarna kan det därför anses vara korrekt att använda instrument för att underbygga beslut om insatser om vård och behandling, men mer osäkert att använda instrumenten som underlag för beslut om tidsbestämning av straff eller fortsatt tvångsvård.

¹⁰ Riskbedömningar inom psykiatrin. Kan våld i samhället förutsägas? En systematisk litteraturoversikt, november 2015, rapport nr 175, SBU (Statens beredning för medicinsk utvärdering), s. 11–17 och 53–63.

¹¹ Fazel, Singh, Doll & Grann (2012), Use of risk assessment instruments to predict violence and antisocial behaviour in 73 samples involving 24 827 people: systematic review and meta-analysis, *British Medical Journal*, 345 och Sturup, Forsman, Haggård, Karlberg och Johansson, Riskbedömning i kriminalvård och rättspsykiatri. Sammanfattningsrapport, projektnummer 2013:269, s. 17 f.

7.4 Riskbedömningsmodeller – instrument och checklistor

Nedan redogörs för de riskbedömningsmodeller som godkänts av Rättsmedicinalverket.¹² Det är huvudsakligen fråga om strukturerade kliniska modeller (PCL-R, HCR-20V3, SVR-20, SARA-V3, LSI-R, PATRIARK och SAM), men två olika aktuariska modeller (VRAG och STATIC-99) används som komplement.

Inom Kriminalvården grundas bedömningen av risken för återfall i brott och vilka insatser som lämpligen bör vidtas i normalfallet på resultatet av en basutredning enligt Risk-, behovs- och mottaglighetsmodellen (RBM). Kriminalvården använder även andra, av Rättsmedicinalverket godkända, modeller.

Psychopathy Checklist – Revised (PCL-R)

En av de mest betydelsefulla metoderna för att bedöma återfallsrisk är *PCL-R (Psykopathy Checklist – Revised; Hare, 1991)*. Det bör dock framhållas att PCL-R inte är ett instrument för att bedöma risk för återfall. Ursprungligen utvecklades checklistan för att bedöma graden av psykopati, men metoden har kommit att användas också vid riskbedömningar eftersom det har visat sig finnas ett samband mellan psykopatiska personlighetsdrag – särskilt antisociala drag – och återfall i kriminalitet. Det gäller särskilt återfall i våldsbrottslighet.

Historical Clinical Risk Management-20 (HCR-20V3)

Det mest kända exemplet på tredje generationens riskbedömningar är *HCR-20V3* eller *HCR 20, version 3 (Historical Clinical Risk Management-20, Version 3; Douglas, Hart, Webster, & Belfrage, 2013)*.¹³ I dag används HCR-20V3 inom flera områden, såsom psykiatri, rättspsykiatri och kriminalvård. Tillsammans med psykopatichack-

¹² Se Rättsmedicinalverkets riktlinjer vid riskutredning inför prövning av omvandling av fängelse på livstid.

¹³ Ursprungligen benämndes instrumentet *HCR-20 (Historical Clinical and Risk Management; Webster, Douglas, Eaves & Hart, 1997)*.

listan PCL-R är HCR-20V3 troligen den mest väletablerade check-listan för riskbedömning. HCR-20V3 är validerad och beprövad när det gäller lagöverträdare med eller utan psykisk störning.

Sexual Violence Risk-20 (SVR-20)

SVR-20 (Sexual Violence Risk-20; Boer, Hart, Kropp & Webster, 1997) är en checklista för bedömning av risk för sexuellt våld. Sexuellt våld definieras som ”faktiskt genomfört, försök till eller hot om sexuell kontakt med en person som inte har gett sitt samtycke eller som inte har förmågan att samtycka”. Liksom PCL-R och HCR-20 utvecklades checklistan i Kanada. SVR-20 identifierar 20 olika riskfaktorer för sexuellt våld.

Spousal Assault Risk Assessment (SARA-V3)

SARA-V3, eller SARA version 3 (Spousal Assault Risk Assessment; Kropp, Hart, Webster & Eaves, 1994) är en checklista för att bedöma risken för upprepat partnervåld. Med partnervåld avses i detta sammanhang varje form av fysisk skada och försök till eller hot om sådan skada, som tillfogats av en man eller kvinna med vilken offret har eller har haft en intim och sexuell relation.

The Level of Service Inventory Revised (LSI-R)

LSI-R (The Level of Service Inventory Revised; Andrews & Bonta, 2004) är ett skattningsinstrument för identifiering av behov av stödinsatser och risknivåer för att förebygga brott. LSI-R har utvecklats utifrån ett behov av ett hjälpmedel för riskhantering som inte enbart tar utgångspunkt i att skatta återfallsrisken som sådan, utan också kartlägger klientens behov av stöd och behandling för att kunna minska risken för återfall i brott. Sedan oktober 2010 finns en svensk version av LSI-R. Skattningsinstrumentet bidrar till ökade kunskaper om riskfaktorernas betydelse i det enskilda fallet vilket ger ökade möjligheter att utforma ändamålsenliga behandlingsplaner samt att bestämma övervakningsbehov. Kartläggningen av riskfaktorer och åtgärdsbehov enligt LSI-R avser tio huvudområ-

den (kriminell historia, utbildning/anställning, ekonomi, familj/äktenskap, boendeförhållanden, fritid/rekreation, umgänge, alkohol/drogproblem, emotionellt/personligt, attityder/inställning).

PATRIARK

Patriark (Belfrage; 2005) är en checklista för bedömning och hantering av risk för hedersrelaterat våld. Checklistan består av tre delar och omfattar femton faktorer. Den första delen täcker fem riskfaktorer beträffande mönstret i det hedersrelaterade våldet. Den andra delen kartlägger gärningspersonens/personernas psykosociala status och den tredje delen fokuserar på fem sårbarhetsfaktorer och bakgrund hos offret eller offren. Efter att all information samlats in och värderats bedöms följande faktorer: risk för allvarligt våld, akut risk för hedersrelaterat våld, sannolika offer och andra risker. Bedömningen av checklistans faktorer ska helst föregås av intervjuer eller förhör med den förmodade gärningsmannen, offret och/eller vittnen eller närstående samt genomgång av journaler eller liknande i den mån gärningspersonen har en historia av psykiska problem.

Stalking assessment and management (SAM)

SAM (*Stalking assessment and management*; Kropp, Hart & Lyon, 2008) är ett riskbedömningsinstrument med särskilt fokus på stalkning. Instrumentet innehåller tre olika avsnitt. Det första avsnittet handlar om vilken typ av stalkning det är fråga om, det andra behandlar riskfaktorer hos gärningsmannen och det tredje sårbarhet hos offret.

Violence Risk Appraisal (VRAG)

VRAG (*Violence Risk Appraisal*; Quinsey, Harris, Rice & Cormier; 1998) är ett aktuariskt riskbedömningsinstrument som mäter risken för framtida våld, inklusive sexuella brott. VRAG omfattar tolv riskfaktorer som vägs samman genom ett fördefinierat viktningssystem. Det betyder att de olika riskfaktorerna får olika värden beroende på deras inflytande på den totala risknivån. Värdena på faktorerna

summeras och omräknas till en sannolikhet för framtida våldshandlingar. En psykolog eller annan person med motsvarande kompetens bör göra värdering av psykopatiska drag.

Rättsmedicinalverket använder VRAG som komplement till HCR-20 vid riskbedömningar enligt omvandlingslagen.

STATIC-99

Static-99 (Hanson & Thornton, 1999) är ett aktuariskt riskbedömningsinstrument för att bedöma återfall i sexualbrottslighet och våldsbrottslighet hos manliga förövare som tidigare begått sexuell brott (inte pornografibrott eller köp av sexuell tjänst).

Static-99 används av Rättsmedicinalverket som komplement till SVR-20 vid riskbedömningar enligt omvandlingslagen.

7.5 Riskbedömningar i praktiken

7.5.1 Riskbedömningar vid Rättsmedicinalverket

Rättsmedicinalverket ansvarar för utredningar om risk för återfall i brottslighet i samband med omvandling av livstidsstraff (3 § förordningen [2006:1119] om omvandling av fängelse på livstid). Nedan redogörs för de riskbedömningar som görs i samband med sådana utredningar. Redogörelsen nedan baseras på uppgifter från Rättsmedicinalverket.

När Rättsmedicinalverket får in en begäran om ett utlåtande med riskbedömning tillsätts ett tvärprofessionellt utredningslag vari normalt ingår en forensisk socialutredare, en rättspsykiater och en psykolog. Utredningslaget inleder arbetet genom att hämta in relevanta handlingar såsom t.ex. Kriminalvårdens behandlingsjournaler, tidigare domar, personutredningar, rättspsykiatriska undersökningar och riskbedömningar som gjorts i tidigare skeden beträffande den livstidsdömde. En riskutredning omfattar också ingående samtal med den dömde. Oftast sker samtalen vid flera tillfällen varvid den dömde och delar av eller hela utredningslaget deltar. Den sammanlagda samtalstiden kan variera mellan fyra och tio timmar. Utredningslaget hämtar vidare in referenser från kontaktpersoner, anhöriga eller andra personer.

Arbetet med att identifiera riskfaktorer och skyddsfaktorer för fortsatt brottslighet bedrivs enligt en strukturerad klinisk metod, dvs. man använder sig av kliniska bedömningar och särskilda checklistor för bedömningen av återfallsrisken. Viktigt är att utredningslaget också identifierar enskilda riskfaktorer som kanske inte fångas upp av de checklistor man använder. Handläggningstiden är i normalfallet sex veckor.

Omfattningen av riskutredningen ska anpassas till ärendets karaktär och svårighetsgrad. Har en riskutredning tidigare gjorts ska den nya utredningen enbart inriktas på om det skett en förändring av risken för återfall sedan den tidigare utredningen. De metoder, instrument och checklistor som ska användas vid riskutredningar ska enligt Rättsmedicinalverkets föreskrifter och allmänna råd vid riskutredning inför prövning av omvandling av fängelse på livstid (SOSFS 2006:16) vara godkända av Rättsmedicinalverket. Rättsmedicinalverket har också meddelat riktlinjer för verksamheten. Enligt riktlinjerna utgör utlåtandet med riskbedömning en syntes av medicinsk-psykiatriska, psykologiska, sociala och omvårdnadsrelaterade aspekter som är relevanta för bedömningen av risken för återfall i brottslighet. De metoder som används vid riskbedömningen ska vara godkända av Rättsmedicinalverket och anges i utlåtandet. För att utföra en kvalificerad riskbedömning krävs såväl en klinisk avvägning som skattningar enligt strukturerade metoder. Forskningen kring strukturerade riskbedömningsmetoder utvecklas, vilket gör att förutsättningarna för val av metod förändras. I riktlinjerna anges att utredarna inte ska skriva ut vilka poäng checklistorna resulterar i. Orsaken till detta är att det också kan finnas andra överväganden om risk- och skyddsfaktorer som påverkar den sammantagna risknivån och därmed även den samlade bedömningen.

Som beskrivits ovan ingår i utredningslaget deltagare med olika specialkompetens och de bidrar med kunskap inom sitt område. Den medicinsk-psykiatriska delutredningen ska särskilt inriktas på psykisk ohälsa, missbruk/beroende och somatiska sjukdomar. I den psykologiska delutredningen bör fokuseras på personlighetsrelaterade faktorer och intellektuella resurser. Den sociala delutredningen bör huvudsakligen fokusera på de risk- och skyddsfaktorer för återfall i brottslighet som hänger samman med den dömdes sociala omständigheter före och efter livstidsdomen. Dessa faktorer kan gälla missbruk, tidigare kriminalitet, sociala förhållanden och relationer.

Bedömningen resulterar i en utredning innehållande ett utlåtande med bedömning av risken för att den dömda återfaller i brottslighet och uppgifter om vilken typ av brottslighet som avses. Om risk för återfall konstateras ska det även lämnas förslag till åtgärder för att minska risken. Av Rättsmedicinalverkets föreskrifter och allmänna råd framgår att risken för att den dömda återfaller i brottslighet ska anges som låg, medelhög eller hög. Tveksamheter inför graden av risk ska framgå. Faktorer som bedöms öka respektive minska risken för återfall i brottslighet (riskfaktorer respektive skyddsfaktorer) ska redovisas.

Arbetet med att ange risk- och skyddsfaktorer och väga dem mot varandra är den svåraste delen av riskutredningen. Det kräver kunskap om forskning, klinisk känslighet och ett gott omdöme. Det är inte möjligt att närmare fastslå allmängiltiga anvisningar om vad som är risk- respektive skyddsfaktorer. De olika metoder och checklistor som används vid bedömningen är framtagna vid forskning på större grupper. En omständighet som utgör en riskfaktor för de allra flesta, t.ex. ett bristande socialt nätverk, måste inte nödvändigtvis vara det för den enskilde individen. Mot bakgrund av att en riskbedömning avser en särskild individ, krävs att bedömningen kompletteras utifrån utredningslagets kliniska erfarenhet, dvs. långvarig erfarenhet av möten med människor av olika slag och i kliniska sammanhang. De utredare som utför en riskutredning måste ha genomgått utbildning i riskbedömningsmetodik eller ha motsvarande kompetens. De ska också ha inhämtat kunskaper om åtgärder avseende riskhantering som sammanhänger med riskbedömning inför prövningen av omvandling av fängelse på livstid.

Rättsmedicinalverkets arbete med riskbedömningar kvalitetsgranskas löpande genom en fortlöpande kvalitetsuppföljning under utredningen och en övergripande utvärdering av själva utredningsprocessen och tekniker som ingår i den.

Rättsmedicinalverket ansvarar också för utföranden av rättspsykiatriska undersökningar. En rättspsykiatrisk undersökning utförs vanligen av ett utredningsteam bestående av rättspsykiater, forensisk socialutredare, psykolog och omvårdnadspersonal.

Vad gäller riskbedömningar i samband med rättspsykiatriska undersökningar anges följande i Rättsmedicinalverkets föreskrifter. I förordnanden från rätten som avser särskild utskrivningsprövning får den rättspsykiater som ingår i utredningsteamet ge den forensiske

socialutredaren eller psykologen i uppdrag att göra en bedömning av risken för återfall i brottslighet av allvarligt slag. Riskbedömningen ska göras med hjälp av en strukturerad metod framtagen utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Metoden ska dokumenteras i utredningen (9 § HSLF-FS 2015:31).

7.5.2 Riskbedömningar inom Kriminalvården

Inom Kriminalvården görs riskbedömningar i flera olika situationer. Nedan redogörs för de riskbedömningar som görs i samband med verkställighetsplaneringen, placering på säkerhetsavdelning, särskilda villkor för långtidsdömda, permission och samt vid särskilda utslussningsåtgärder.

Verkställighetsplanen

Redan i ett tidigt skede av verkställigheten gör Kriminalvården riskbedömningar. Verkställighet av fängelse ska enligt 1 kap. 5 § fängelselagen utformas så att den intagnes anpassning till samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Av bestämmelsen följer vidare att verkställigheten, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersetts, särskilt ska inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. För varje intagen ska det vidare finnas en individuellt utformad verkställighetsplan som planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter.

En verkställighetsplan ska enligt 6 § fängelseförordningen grundas på en utredning av den intagnes behov av stöd och kontroll och om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1, FARK Fängelse). I dessa föreskrifter anges att verkställighetsplanen ska tas fram i syfte att utforma verkställigheten på ett ändamålsenligt sätt och förbereda frigivningen. Planen ska vara individuellt utformad efter omständigheterna i det enskilda

fallet. Den intagne ska få en kopia av planen (1 kap. 26 § FARK Fängelse).¹⁴ Med att verkställigheten utformas på ett ändamålsenligt sätt avses såväl att kravet på samhällsskydd samt ordning och säkerhet i anstalt tillgodoses, som att åtgärder vidtas för att minska risken för återfall i brott, underlätta den intagnes anpassning i samhället eller motverka negativa följder av frihetsberövandet.

En verkställighetsplan ska vara baserad på en sammanställning och bedömning av identifierade risker, behov och förutsättningar av betydelse för innehållet i verkställigheten och möjligheterna att minska risken för återfall i brott.¹⁵ En risk- och behovsbedömning ska göras för varje intagen och när det finns anledning till det ska det göras en förnyad risk- och behovsbedömning (1 kap. 27 § FARK Fängelse).

Enligt Kriminalvårdens allmänna råd bör i riskbedömningen identifieras de risker som har starkast samband med risken för återfall i brott. Identifierad risk anges i termer av låg, medel eller hög risk. Utifrån en samlad bedömning bör identifieras vilka riskreducerande åtgärder som är nödvändiga. Behovsbedömningen bör identifiera vilka åtgärder som kan underlätta den intagnes anpassning i samhället eller övergången till ett liv i frihet, motverka negativa följder av frihetsberövandet samt tillgodose behov av hälso- och sjukvård. Skäl att göra en förnyad risk- eller behovsbedömning kan t.ex. finnas om en intagen döms på nytt under pågående verkställighet eller om ny information framkommer som motiverar en ny bedömning.

I normalfallet grundas riskbedömningen på resultatet av en basutredning enligt risk-, behov- och mottaglighetsmodellen (RBM).¹⁶

I utredningen ingår en inventering av bakgrundsfaktorer och dynamiska riskfaktorer. Utredningens omfattning anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt RBM finns det åtta riskområden (s.k. central eight) som utgör de mest centrala riskområdena för återfall i generell kriminalitet och våldsbrott. Medan det första riskområdet *antisocial historia* är statistiskt är de övriga sju

¹⁴ Motsvarande föreskrifter finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll, FARK IÖV (KVFS 2011:6) och i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder, FARK Frivård (KVFS 2011:5). Ytterligare regler om planeringen av övervakning finns i 5 kap. 3 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

¹⁵ Prop. 2009/10:135 s. 120.

¹⁶ Handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2), reviderad 2016-09-19.

riskområdena – *prokriminella attityder, prokriminellt umgänge, anti-socialt personlighetsmönster, missbruk och beroende av alkohol eller narkotika, familj och relationer, arbete/skola/sysselsättning/boende och fritid och avkoppling* – dynamiska. Det kan också finnas andra omständigheter, t.ex. psykisk eller fysisk ohälsa, negativa följder av frihetsberövandet, spelproblematik – som påverkar risken. Riskbedömningen utgår från den dömdes historik och tidigare kriminella beteende. Bedömningen av risknivån (låg, medel eller hög) görs utifrån en samlad bedömning och värdering av förekommande utredningsunderlag. De riskområden som ligger till grund för bedömningen av risknivå översätts till kriminogena behov. De kriminogena behoven motsvarar de områden som insatser särskilt ska inriktas på för att minska risken för återfall i brott. Prioriteringsordningen för de olika behoven anges i nivåerna låg, medel eller hög och insatser riktas i första hand mot behovsområden som bedömts som medel eller höga.

De åtgärder som planeras i verkställighetsplanen ska regelbundet följas upp av en inom Kriminalvården ansvarig tjänsteman. Verkställighetsplanen ska ändras när det finns anledning till det. Enligt Kriminalvårdens allmänna råd kan det t.ex. finnas anledning att ändra verkställighetsplanen om en åtgärd genomförs och det finns behov av ytterligare åtgärder, en förnyad risk- eller behovsbedömning föranleder ändrade eller nya åtgärder eller om planerade åtgärder avbrutits eller inte kommit till stånd.

Placering på anstalt

Anstalterna i Sverige är indelade i tre säkerhetsklasser (1–3) efter förmåga att hantera olika typer av risker. Anstalter i säkerhetsklass 1 har den högsta säkerheten och anstalter i säkerhetsklass 3 har den lägsta säkerhetsklassen. Förmågan att hantera olika typer av risker varierar i viss mån mellan alla anstalter. Det kan alltså finnas en anstalt i en lägre säkerhetsklass som har bättre förmåga att hantera en viss risk än en högre säkerhetsklass, men sämre förmåga att hantera andra typer av risker.¹⁷

¹⁷ Handbok om placering i anstalt (2012:8) s. 9 och 15.

Den allmänna bestämmelsen om placering på anstalt finns i 2 kap. 1 § fängelselagen och innebär att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten i anstalt ska kunna upprätthållas. Vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering. Enligt 10 § fängelseförordningen ska vid bedömningen särskilt beaktas risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet, samt behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt. I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd anges närmare riktlinjer för bedömningen vid placering (2 kap. 1 § FARK Fängelse). Beslut om placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall. När det gäller bedömningen av risker ska särskilt beaktas:

- karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet,
- utfallet av tidigare och pågående brottslighet, strafftidens längd och återstående verkställighetstid,
- om den intagne ska utvisas eller avvisas efter frigivningen eller saknar anknytning till riket,
- om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet, och
- den intagnes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa.

Som exempel på en olämplig sammansättning vid placeringen anges intagna som är dömda i samma mål eller som är medlemmar i eller har annan koppling till samma eller rivaliserande kriminella nätverk, om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp av en annan intagen eller om en intagen kan befaras påverka en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten.

En intagen får enligt 2 kap. 4 § fängelselagen placeras på en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om 1) det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt

benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, eller 2) det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt. Ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

En säkerhetsavdelning innebär, i förhållande till övriga anstalter och avdelningar, en mycket högre grad av övervakning och kontroll.¹⁸ Den ökade övervakningen och kontrollen på en säkerhetsavdelning avser såväl det fysiska skalskyddet som de samlade insatserna avseende dynamisk säkerhet.

Långtidsdömda och särskilda villkor

I 1 kap. 7 § fängelselagen finns bestämmelser om särskilda villkor för långtidsdömda.

Ärenden om särskilda villkor handläggs av Kriminalvårdens sektion för internationella och andra särskilda klientärenden (SIK) vid Kriminalvårdens rättsenhet. Beslut om särskilda villkor kan efter begäran härom omprövas och överklagas till allmän förvaltningsdomstol (14 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen). Kriminalvården har också en skyldighet att ompröva villkoren när det finns anledning till det (1 kap. 8 § fängelselagen).

Beslut om särskilda villkor ska föregås av en individuell prövning och bygga på en risk- och behovsprofil av den intagne. Enligt förarbetena till fängelselagen ska det göras en helhetsbedömning varvid bl.a. beaktas vilken typ av brott den intagne är dömd för, delaktigheten i brottet, hans eller hennes inställning till kriminalitet, utfallet av tidigare straffverkställighet och strafftidens längd.¹⁹ Vad gäller brottet bör enligt motiven särskilt beaktas om det har internationell anknytning eller om det är fråga om systematisk brottslighet. Om tidigare kriminalitet ligger långt tillbaka i tiden bör detta tas med i helhetsbedömningen. Vid bedömningen av den intagnes benägenhet att under verkställigheten tillgripa våld bör beaktas vad som framgår av rättspsykiatrisk undersökning och psykolog samt andra expertutlåtanden.²⁰

¹⁸ Prop. 2009/10:135 s. 75.

¹⁹ A. prop. s. 122.

²⁰ Prop. 2009/10:135 s. 122.

Utredningen inför beslut om särskilda villkor görs vanligen på en riksmottagning. Riksmottagningsavdelningar finns på Kumlaanstalten (för män) och anstalten Hinseberg (för kvinnor). På riksmottagningen finns det särskilda resurser för att genomföra den typ av utredning och bedömning som behövs inför ett beslut om särskilda villkor. Huvudregeln är därför att en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år och som vistats i häkte när domen blir verkställbar ska placeras på riksmottagningen för utredning inför beslut om särskilda villkor (2 kap. 4 § FARK Fängelse). I vissa situationer kan utredningen göras vid den anstalt där den intagne annars är inskriven.

Inför ställningstagande till de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga görs en riskbedömning. Enligt 1 kap. 32 § FARK Fängelse ska riskbedömningen särskilt omfatta:

1. risken för att den intagne rymmer eller fritas från anstalt,
2. begår brott,
3. använder hot eller våld, eller
4. gör sig skyldig till annan allvarlig misskötsamhet.

Omfattningen av utredningen är bl.a. beroende av brottslighetens karaktär och omfattning samt den intagnes personliga förhållanden. Utredningen baseras på befintlig dokumentation som t.ex. anteckningar i Kriminalvårdens klientadministrativa system, Kriminalvårdsregistret, personutredning, yttrande från socialtjänsten, läkarintyg enligt 7 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål m.m., rättspsykiatriskt utlåtande, andra utlåtanden av t.ex. psykolog eller psykiater, utdrag ur misstanke- och belastningsregistret, domar och förundersökningsprotokoll. Utredningen innefattar även en intervju med den intagne, observationer av den intagne, t.ex. hur han eller hon fungerar med medintagna och personal. I utredningen kan även ingå extern information från polis, åklagare, socialtjänst eller anhörig. Riskbedömningsinstrument kan användas som hjälpmedel vid bedömningen av risken för återfall i våldsbrott.

Redovisningen av risk- och skyddsfaktorer ska ha fokus på faktorer som genom forskning visats vara relaterade till de risker

som ska bedömas.²¹ Beskrivningen ska innehålla både statiska och dynamiska risk- och skyddsfaktorer. Medan statiska risk- och skyddsfaktorer inte går att förändra, är dynamiska faktorer påverkbara och möjliga att förändra. Vid riskbedömningen ska enligt 1 kap. 33 § FARK Fängelse särskilt följande faktorer beaktas:

1. karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet,
2. utfallet av tidigare och pågående verkställighet,
3. strafftidens längd och återstående verkställighetstid,
4. om den intagne ska utvisas eller avvisas efter frigivning eller saknar anknytning till riket,
5. om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet, och
6. den intagnes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa.

Ärenden som gäller personer som dömts för generell brottslighet som t.ex. narkotikabrott eller ekonomisk brottslighet prövas och handläggs av särskilda utredare, som med hänvisning till praxis och kända brottsrelaterade faktorer vanligtvis genomför en ostrukturerad risk- och behovsbedömning med RBM-B (basutredningen) som struktur. I ärenden som gäller intagna som dömts för våldsoch/eller sexualbrott ska det alltid göras en fördjupad risk- och behovsbedömning. Den fördjupade bedömningen utförs av en specialist (psykolog) med en särskild utbildning och erfarenhet av det område som det specifika instrumentet är avsett för. Bedömning av risken för framtida våld sker för närvarande genom tillämpning av HCR-20V3, för sexuellt våld används SVR-20 och när det gäller risker för framtida partnervåld används SARAV3. Dessa bedömningar ska, förutom en graderad riskbedömning, dessutom innehålla en beskrivning och ett resonemang omkring motivatorer, avhämmare och destabilatorer. Bedömarna ska vidare lämna en genomarbetad beskrivning av ett eller flera alternativa hypotetiska riskscenarier ("worst case scenario" – "best case scenario") samt

²¹ Handbok om särskilda villkor för långtidsdömda och placering i riksmottagning (2012:2).

innefatta ett ställningstagande till allvarlighetsgraden i en eventuell framtida brottslighet. I detta sammanhang ska också den dömdes behov utförligt dokumenteras tillsammans med en analys av specifik mottaglighet.

Utifrån de risk- och skyddsfaktorer som identifierats görs en bedömning av risken för att den intagne rymmer eller fritas från anstalt, begår brott under verkställigheten, använder hot eller våld, eller gör sig skyldig till annan allvarlig misskötsamhet. Risknivån kan uttryckas i termerna låg, medel eller hög.²² En risk- och behovsbedömning på någon av riksmottagningarna ska alltid förutom en presentation av risknivåer resultera i rekommendationer av strategier för riskhantering. I såväl SVR-2 som HCR 20V3 ingår PCL-R (*Psychopathy Checklist Revised; Hare, 1991*). Resultatet av en PCL-R-utredning är en särskilt viktig faktor att ta i beaktande vid en bedömning av såväl den generella som den specifika mottagligheten för den enskilde individen. Instrumentet är dock inte lämpligt att användas som ett ensamt fristående instrument för bedömning av risker och behov utan som ett komplement till ett mera omfattande utredningsförfarande. Riksmottagningarnas verksamhet har tidigare kvalitetsgranskats och Kriminalvården har meddelat riktlinjer för hur instrument ska användas för bedömningar av risk, behov och mottaglighet.

Permission och annan vistelse utanför anstalt

För att underlätta en intagens anpassning till samhället, får hon eller han meddelas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission). En förutsättning för permission är att det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på något annat sätt missköta sig (10 kap. 1 och 2 § fängelselagen).

²² Handbok om särskilda villkor för långtidsdömda och placering i riksmottagning (2012:2) s. 18.

Vid bedömningen av de risker som anges i 10 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen ska enligt 10 kap. 1 § FARK Fängelse särskilt beaktas:

1. karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet, med särskild hänsyn tagen till eventuella brottsoffer,
2. utfallet av tidigare och pågående verkställighet, såsom utfallet av tidigare utevistelser och eventuell misskötsamhet,
3. strafftidens längd och återstående verkställighetstid,
4. om den intagne ska utvisas eller avvisas efter frigivning eller saknar anknytning till riket,
5. om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet,
6. den intagnes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa, samt
7. förhållandena under vilka permissionen kommer att genomföras.

Särskilda utslussningsåtgärder

Bestämmelser om särskilda utslussningsåtgärder finns i 11 kap. fängelselagen.

Gemensamt för de olika utslussningsåtgärderna är att de endast får meddelas, om det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig (11 kap. 2–5 §§ fängelselagen). I förarbetena betonas att riskbedömningen är en viktig del i prövningen, men att denna bedömning samtidigt inte får göras så restriktiv att möjligheten till utslussning i praktiken utesluts. Bedömningen av risk ska göras utifrån den utslussningsåtgärd som är aktuell och de villkor och den kontroll som åtgärden förenas med. Det innebär att en intagen som inte uppfyller kraven för en viss åtgärd, t.ex. utökad frigång, kan beviljas t.ex. vistelse i halvvägshus eller vårdvistelse.²³

²³ Prop. 2009/10:135 s. 164.

Vid riskbedömningen ska enligt 11 kap. 2 § FARK Fängelse särskilt beaktas:

1. karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet, med särskild hänsyn tagen till eventuella brottsoffer,
2. utfallet av tidigare och pågående verkställighet, såsom utfallet av genomförda utevistelser på egen hand och deltagande i brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet,
3. strafftidens längd och återstående verkställighetstid,
4. om den intagne ska utvisas eller avvisas efter frigivning eller saknar anknytning till riket,
5. om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet, och
6. den intagnes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa.

Enligt Kriminalvårdens allmänna råd ligger riskbedömningen till grund för beslut om en utslussningsåtgärd ska beviljas och vilka villkor som ska gälla. Den intagne bör ha genomfört permission utan anmärkning innan en utslussningsåtgärd beviljas. Frigång innebär att en intagen under dagtid utanför anstalt utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet. Innan en sådan åtgärd beviljas bör den intagne ha genomfört permission på egen hand utan anmärkning.

8 Villkorlig frigivning

8.1 Inledning

I detta kapitel behandlas frågan om det finns skäl att ändra reglerna om villkorlig frigivning.

Den första delen av kapitlet innehåller vår analys och vårt ställningstagande till om risk för återfall i allvarlig brottslighet ska kunna beaktas som skäl mot villkorlig frigivning. Därefter behandlar vi riksdagens tillkännagivande om att återfall i brott ska innebära senareläggning av villkorlig frigivning. I vårt uppdrag ingår att, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag till hur en ordning som innebär att återfallsrisken i vissa fall ska kunna beaktas som skäl mot villkorlig frigivning bör utformas. Våra överväganden beträffande en eventuell reglering redovisas i den tredje delen av detta kapitel.

8.2 Allmänna utgångspunkter

Allvarliga brott mot person orsakar stort mänskligt lidande för enskilda. Sådan brottslighet minskar också tryggheten i samhället och påverkar därmed livskvaliteten för många. På samhällsnivå orsakar brotten kostnader. Det är därför naturligt och rimligt att överväga olika tänkbara åtgärder för att minska risken för återfall. Senareläggning av villkorlig frigivning på grund av risk för återfall utgör en av de åtgärder som är naturligt att överväga i ett sådant sammanhang.

Direktiven innebär att vi särskilt ska uppmärksamma konsekvenser för förutsebarhet och likabehandling när vi överväger om ett system där risk för återfall kan leda till längre verkställighetstider i anstalt är ett lämpligt system för att förhindra återfall under verk-

ställigheten. En utgångspunkt för våra ställningstaganden är också att föreslagna förändringar ska tillgodose krav på samhällsskydd.

Det ingår inte i vårt uppdrag att mer förutsättningslöst pröva systemet med villkorlig frigivning och hur det i grunden bör utformas. Det innebär att vi i våra överväganden har att förhålla oss till den nuvarande utformningen av regleringen och föreslå förändringar av den.

I direktiven betonas den villkorliga frigivningens syfte att på ett ändamålsenligt sätt kontrollera övergången från anstalt till ett liv i frihet. Det återfallsförebyggande arbetet påbörjas redan under verkställigheten i anstalt men det är först efter frigivningen från anstalt som den dömda ställs inför de praktiska utmaningar som han eller hon behöver klara av för att inte återfalla i brott. Möjligheten till en successiv övergång från livet i anstalt till ett liv i frihet är i många fall avgörande för den dömdes anpassning. Under prövotiden efter villkorlig frigivning kan den dömda ställas under övervakning och bli föremål för andra återfallsförebyggande insatser. Mot bakgrund av det anförda är det en utgångspunkt för vårt arbete att det inte bör komma i fråga att hela strafftiden verkställs i anstalt.

Systemet med villkorlig frigivning utgör en del av det straffrättsliga reaktionssystemets uppbyggnad och har också samband med återfallsregleringen. Vid återfall under prövotiden kan den villkorligt medgivna friheten förverkas. Den villkorliga frigivningen möjliggör alltså reaktioner mot den som efter avtjänat fängelsestraff i anstalt, och under prövotiden begår nya brott. Vid bedömningen av förändringar i reglerna om villkorlig frigivning måste därför också beaktas de syften och grundprinciper som det nuvarande straffsystemet vilar på.

8.3 Risk för återfall i brott bör inte utgöra skäl mot villkorlig frigivning

Bedömning: Det bör inte införas en ordning som innebär att risk för återfall i allvarlig brottslighet kan påverka tidpunkten för villkorlig frigivning.

8.3.1 Inledning

Ett system med villkorlig frigivning har funnits i Sverige sedan början av 1900-talet. Reglerna har över tid sett olika ut och under perioder även innefattat överväganden om risk för återfall i brott. De nu gällande reglerna fick sin utformning genom lagändringar som trädde i kraft 1999 och 2007. De regler som innebar en möjlighet att senarelägga den villkorliga frigivningen med hänsyn till risk för återfall i allvarlig brottslighet upphörde 1999. Som närmare redogjorts för under avsnitt 4.3.6 ansågs starka rättviseskäl tala för att reglerna om villkorlig frigivning i princip ska vara obligatoriska. Det ansågs vara en fördel med klara och enkla regler som gäller lika för alla.¹ Förutom att den villkorliga frigivningen kunde skjutas upp på den dömdes egen begäran, skulle därför det enda fakultativa inslaget i reglerna bestå av en möjlighet att senarelägga frigivningen på grund av den intagnes misskötsamhet under anstaltstiden. I fråga om risken för fortsatt brottslighet anfördes att ingripanden mot enskilda personer ska grundas på de brott som de gjort sig skyldiga till och inte på en bedömning av risk för att han eller hon efter frigivningen kommer att fortsätta begå brott.²

Genom den senaste lagändringen i reglerna om villkorlig frigivning 2007 upphörde möjligheten att senarelägga frigivningstidpunkten på den dömdes egen begäran. Enligt gällande rätt kan frigivningstidpunkten bara skjutas upp i de fall den dömden har misskött sig under anstaltstiden. I förarbetena till de nu gällande reglerna framhålls att ett system med uppskjuten villkorlig frigivning ställer höga

¹ Prop. 1997/98:96 s. 120 och 126.

² SOU 1995:91 s. 341.

krav på förutsebarhet och att systemet inte får öppna upp för godtycke och upplevas som rättsosäkert.³

En av våra huvuduppgifter är att analysera och ta ställning till om risk för återfall i allvarlig brottslighet ska beaktas som skäl mot villkorlig frigivning. I det följande redovisas våra överväganden när det gäller frågan om reglerna om villkorlig frigivning bör ändras på så vis att hög risk för återfall i allvarlig brottslighet ska kunna beaktas som skäl mot villkorlig frigivning. Nedan behandlas samhällsskyddsintresset och vilka möjligheter det finns att tillgodose detta intresse genom åtgärder beträffande den villkorliga frigivningen. Vidare behandlas riskbedömningar avseende återfall i brott och i vilken utsträckning det är möjligt att förutse vem som kommer att återfalla i brott. Därefter redogörs för grundläggande straffrättsliga principer och vilket utrymme det inom straffsystemet finns för att beakta återfall eller risk för återfall. Vidare behandlas olika lagtekniska modeller och regleringen i andra länder. Avsnittet avslutas med vår sammanfattande bedömning.

8.3.2 Intresset av samhällsskydd

För en grupp intagna i anstalt bedöms risken för återfall i allvarlig brottslighet vara hög också vid tidpunkten för villkorlig frigivning. Det framstår som rimligt att samhället i dessa fall tar ett särskilt ansvar för att förhindra återfall i brott så länge verkställigheten av ett fängelsestraff anses pågå. Intresset av samhällsskydd talar alltså för att en intagen som bedöms ha en hög risk för återfall i allvarlig brottslighet vid tidpunkten för villkorlig frigivning kan bli föremål för åtgärder som avser att motverka återfall i brott.

Åtgärder gentemot enskilda som syftar till att tillgodose krav på samhällsskydd måste, i de fall de innebär rättighetsinskränkningar, vägas mot den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Rättighetsinskränkningarna måste vara proportionerliga och får inte vara mer ingripande än vad syftet kräver. Värdet av åtgärder som avser att förhindra och förebygga brott måste bedömas mot bakgrund av det intresset. En väsentlig frågeställning i det sammanhanget är om åtgärden kan försvaras utifrån det förväntade resultatet. Vidare måste

³ Prop. 2005/06:123 s. 58.

den skada som risken avser vägas mot den osäkerhet som en bedömning av risk ofrånkomligen är behäftad med. Ytterligare en omständighet att beakta är vilken typ av samhällsskyddsåtgärder det är fråga om. Kravet på rättssäkerhet innebär att osäkerheten i den bedömning som ligger till grund för åtgärderna måste ligga på en godtagbar nivå inte bara i förhållande till den skada som risken avser utan också i förhållande till den tänkta åtgärden.

En möjlighet att beakta skyddsaspekter i fråga om dömda som bedöms ha en hög benägenhet att återfalla i allvarliga brott finns vid särskild utskrivningsprövning i samband med rättspsykiatrisk vård och vid prövningen av om ett fängelsestraff på livstid ska omvandlas till fängelse på viss tid. När det gäller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning har dock förhållandevis nyligen förslagits att påföljden ska avskaffas och ersättas av ett system med möjlighet att besluta om särskilda skyddsåtgärder. Enligt förslaget bör det finnas en tydlig uppdelning mellan straffrättsligt ansvar, vårdbehov och intresset av skydd mot fortsatta angrepp mot människors liv eller hälsa. I syfte att tydliggöra en sådan uppdelning samt att det inte är fråga om en straffrättslig påföljd utan en riskhantering föreslås systemet med särskilda skyddsåtgärder vara fristående och placeras utanför det straffrättsliga systemet.⁴ En annan aspekt i sammanhanget gäller det förhållandet att det både när det gäller livstidsstraffet och rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning i grunden handlar om tidsbestämda påföljder – påföljder som i sig i stor utsträckning är präglade av samhällsskyddsaspekter. Det kan därför hävdas att ett avslag på en ansökan om omvandling eller ett beslut om att den rättspsykiatriska vården ska fortsätta inte enbart är kopplad till återfallsrisken utan också grundad i livstidsgärningen eller den gärning som legat till grund för den rättspsykiatriska vården.⁵

Sammanfattningsvis kan det alltså i och för sig vara försvarbart att utifrån intresset av samhällsskydd vidta åtgärder för att förhindra återfall i allvarlig brottslighet. En grundläggande förutsättning för att intresset av samhällsskydd ska motivera att villkorlig frigivning sker vid en senare tidpunkt än vad som annars hade gällt, är emeller-

⁴ Se närmare Psykiatrilagsutredningens förslag i SOU 2012:17. Betänkandet redogörs för i kapitel 4.

⁵ Jenny Samuelsson Kääntä, Omvandlingslagen – livstidsstraffets metamorfos, Förarbete & Efterfest – skrifter från amanuenskolegiet vid juridiska fakulteten i Uppsala, s. 65 och 66.

tid att samhällsskyddsintresset i rimlig utsträckning kan tillgodoses genom åtgärden.

8.3.3 Möjligheten att genom ändrade regler om villkorlig frigivning tillgodose intresset av samhällsskydd är begränsad

Intresset av samhällsskydd kan inte fullt ut tillgodoses inom ramen för ett tidsbestämt fängelsestraff. I det tidsbestämda straffet ligger att strafftiden är ändlig; så småningom ska den dömda friges. Även om det sålunda är möjligt att med säkerhet uttala att den dömda kommer att återfalla så snart han friges, ska han friges när den utmätta strafftiden har verkställts. Såvida den dömda inte kan rehabiliteras under den förlängda anstaltsvistelsen är möjligheten att tillgodose intresset av samhällsskydd genom uppskjuten villkorlig frigivning därför begränsad.

Frågan är då om det finns stöd för antagandet att den dömda kan rehabiliteras under den förlängda anstaltsvistelsen. Utifrån individualpreventiva effekter och den mer grundläggande frågan om det överhuvudtaget finns en återfallsförebyggande effekt av frihetsberövande straff jämfört med icke frihetsberövande straff finns det inget i forskningen som påvisar någon sådan säkerställd skillnad när det gäller effekter på återfall i brott. Inte heller när det gäller frågan om verkställighetens längd kan påverka nivån på återfall i brott finns det något forskningsunderlag som tyder på sådana effekter. Däremot finns det vissa positiva effekter när det gäller behandlingsinriktade insatser under verkställigheten.⁶ Det är olika typer av behandlingsinsatser för särskilda grupper som visat sig kunna minska återfallsrisken.

Det finns flera internationella utvärderingar av missbruksprogram och brottsförebyggande program. En metaanalys avser missbruksbehandling i fängelse.⁷ Analysen bygger på över 70 studier. I genom-

⁶ Brå rapport 2015:2, Arbete, utbildning och behandling i svenska anstalter. En studie av intagnas sysselsättning, s. 55 ff. och Utvärdering av Kriminalvårdens behandlingsprogram. Sammanfattningsrapport, Kriminalvården 2014.

⁷ Mitchell, Wilson och MacKenzie (2012). The Effectiveness of Incarceration-Based Drug Treatment on Criminal Behavior: A Systematic Review. Campbell Systematic Reviews 2012:18. Studien beskrivs i Brå rapport 2015:2.

gången ingår s.k. terapeutiska samhällen⁸ och andra gruppbaseade program. Resultaten visar positiva effekter, främst av terapeutiska samhällen där andelen återfall var mellan 5–10 procent lägre för deltagarna än i kontrollgrupperna. Effekterna för de övriga programmen var inte signifikanta. I en annan metaanalys undersöktes effekterna av behandling baserad på kognitiv beteendeterapi (KBT) för personer som dömts för brott.⁹ Analysen bygger på 58 studier samt avser både fängelse och frivård. Den övergripande slutsatsen av analysen är att KBT-program har effekt. Slutsatsen i studien är att resultaten av programmen är desamma oavsett om behandlingen ges i fängelse eller i frihet. Av dem som deltog i behandlingsprogram återföll i genomsnitt tre av tio, jämfört med fyra av tio bland dem som inte deltog.

Vid Kriminalvårdens utvärdering av nio behandlingsprogram på anstalt var det endast 12-stegsprogrammet (ett missbruksprogram) som visade signifikanta positiva effekter på återfall i brott.¹⁰ Av de övriga utvärderade åtta behandlingsprogrammen kunde statistiskt säkerställda riskminskningar påvisas beträffande fyra program.

Mot bakgrund av att behandlingsinsatser i anstalt visar vissa positiva effekter kan hävdas att en förlängning av frihetsberövandet skulle kunna minska risken för återfall eftersom Kriminalvården får mer tid för behandling. Den grupp dömda som det är fråga om har dock redan vistats i anstalt under en längre tidsperiod och under denna period med stor sannolikhet varit föremål för eller i vart fall erbjudits olika typer av behandlingsinriktade insatser. Det kan inte heller bortses från att det är fråga om personer som i många fall får antas vara förhållandevis svåra att rehabilitera. Att Kriminalvården inom ramen för den ytterligare tid som den dömda vistas i anstalt till följd av uppskjuten frigivning skulle få framgång med återfallsförebyggande åtgärder när sådana tidigare har misslyckats får antas vara osannolikt. Till det anförda kommer att utbudet av behandlingsprogram är begränsat. Enligt uppgift från Kriminalvården är situationen för långtidsdömda ofta den att de vid tidpunkten för

⁸ Avdelningar där vårdperspektivet genomsyrar all verksamhet.

⁹ Lipsey, Landenberger och Wilson, (2007), Effects of cognitive-behavioral programs for criminal offenders. Campbell Systematic Reviews 2007:6. Studien beskrivs i Brå rapport 2015:2 och i Utvärdering av Kriminalvårdens behandlingsprogram. Sammanfattningsrapport, Kriminalvården 2014.

¹⁰ Utvärdering av Kriminalvårdens behandlingsprogram, Sammanfattningsrapport, Kriminalvården 2014, s. 14.

villkorlig frigivning redan varit föremål för flera behandlingsinsatser och genomgått lämpliga program. Vår slutsats är därför att det får antas finnas högst begränsade möjligheter att genom behandlingsinsatser rehabilitera dömda under den förlängda anstaltsvistelsen.

I anslutning till frågan om det är möjligt att rehabilitera fängelsedömda under den förlängda anstaltsvistelsen bör framhållas att det finns en risk för att regler av det slag som nu diskuteras leder till motsatt effekt, dvs. att risken för återfall i brott efter frigivningen i stället ökar. Det är väl belagt att ett fängelsestraff som avtjänas i anstalt i många fall innebär negativa konsekvenser för den dömda. Det kan befaras att ett beslut om att frigivning, på grund av risken för återfall i brott, ska ske vid en senare tidpunkt ytterligare bidrar till de negativa följderna av frihetsberövandet. Regler av nu aktuellt slag innebär dessutom att förutsebarheten minskar och att principen om likabehandling åsidosätts. Den dömda kan inte på förhand veta hur lång tid av strafftiden som han eller hon ska verkställa i anstalt. Personer som dömts till lika långa fängelsestraff kan, beroende av den bedömda risken, komma att frigives vid olika tidpunkter. Enligt vår mening finns det därför anledning att befara att redan förekomsten av regler som möjliggör att frigivningstidpunkten kan skjutas upp på grund av risk för återfall i brott kommer att försvåra Kriminalvårdens möjligheter att utforma verkställigheten så att den intagnes anpassning i samhället underlättas. I värsta fall kan regler av aktuellt slag leda till motsatt effekt, nämligen att risken för återfall i brott efter frigivning ökar.

En effekt av ett längre frihetsberövande är den som följer direkt av den förlängda inkapaciteringen. Vill man uppnå effekter på samhällsnivå (generellt lägre brottsnivåer i samhället än det annars skulle vara) av inkapacitering tyder forskning på att sådana effekter kan uppnås vid mycket omfattande upptrappning av användningen av frihetsberövande reaktioner. Effekterna är dock omdiskuterade.¹¹ Det finns inte något som talar för att de längre frihetsberövanden

¹¹ Ett exempel är USA där man under relativt kort tid femdubblade fångpopulationen. Det finns även forskningsrapporter som tyder på att effekten av de kraftigt skärpta straffen i USA varit övergående och att inlåsning, sett ur ett längre perspektiv, haft en försumbar inverkan på brottsligheten. I stället framhålls bättre polisarbete samt vissa sociala och ekonomiska faktorer (äldrad befolkning, inkomstförändringar och minskad alkoholkonsumtion) som orsaker till minskad brottslighet. Se bl.a. Oliver Roeder, Lauren-Brooke Eisen och Julia Bowling, *What caused the crime decline?*, Brennan Center for Justice at New York University School of Law.

som skulle bli följden av en senareläggning av den villkorliga frigivningen på grund av risk för återfall skulle leda till minskad brottslighet eller minskat antal återfall i brott generellt.

På individnivå står det klart att man i stort sett kan hindra nya brott under själva inkapaciteringstiden. I och med att vissa dömda återfaller och de frihetsberövade har begränsade möjligheter att begå brott under anstaltsvistelsen uppnås viss effekt av inkapaciteringen. Med logisk nödvändighet blir effekten för gruppen densamma som återfallsnivån i gruppen skulle ha varit under motsvarande tid i frihet, men alltså begränsad till den tiden. Genom att skjuta upp frigivningen för intagna som bedöms ha hög risk för återfall i allvarlig brottslighet skulle man alltså förhindra återfall och tillgodose intresset av samhällsskydd under den fortsatta inkapaciteringstiden.

Vårt uppdrag avser frågan om förlängd anstaltsvistelse vid risk för återfall i allvarlig brottslighet, dvs. när en person har begått ett allvarligt brott och det bedöms föreligga risk för att han eller hon kommer att återfalla i allvarligt brott. Det visar sig (se avsnitt 6.3.2) att det är ett relativt litet antal fall där personer lagförts för allvarlig brottslighet som återfaller i likartad brottslighet inom ett år. Dessutom måste man beakta att risken för återfall sannolikt finns kvar vid den nya frigivningstidpunkten, vilket innebär att effekten kan bli att brottet ändå kommer att begås, men senare.

Sammanfattningsvis innebär det anförda att man genom att skjuta upp frigivningstidpunkten viss tid kan uppnå en inkapaciteringseffekt bestående i att den dömda inte kan återfalla under den fortsatta inkapaciteringen. Det får dock i allmänhet antas att den bedömda risken är densamma vid den nya frigivningstidpunkten. I värsta fall har den förlängda anstaltsvistelsen inneburit att risken för återfall har ökat. Effekterna av den ökade inkapaciteringen blir därmed, om någon, liten på såväl individnivå som på samhällsnivå. En alternativ lösning är i stället att införa särskilda samhällsskyddsåtgärder (jfr SOU 2002:3 och SOU 2012:17).

8.3.4 Kan man förutse vem som kommer att återfalla i brott?

Att använda riskbedömningar som beslutsunderlag inom det straffrättsliga området är i sig inte något nytt fenomen. En central fråga i sammanhanget är emellertid vad vi vet om riskbedömningars tillförlitlighet, dvs. om vi kan lita på de riskbedömningar som görs?

Historiskt har utvecklingen av riskbedömningar gått från ostrukturerade kliniska bedömningar på 1960- och 70-talet, vilka i genomsnitt inte var bättre än slumpen, via aktuariska (historiska) bedömningar på statistiskt underlag under 1980-talet, till dagens kombination av aktuariska data med strukturerade kliniska bedömningar.

Riskbedömningar bygger nästan uteslutande på gruppdata, vilket innebär att det på individnivå handlar om en bedömning av hur väl en viss individ statistiskt sett liknar en viss grupp.

Som närmare redogörs för i kapitel 7 visar den forskning som finns i dag att man genom strukturerade riskbedömningar inom psykiatrin avseende framtida benägenhet att begå våldshandlingar som bäst kan uppnå en genomsnittlig säkerhet, s.k. prediktiv validitet, på 70–75 procent. Det innebär att det i genomsnitt blir rätt i bedömningarna för 70–75 av 100 individer, medan det för de resterande 25–30 individerna blir fel. För att förebygga att en person återfaller i våldsbrott måste man således frihetsberöva ytterligare ett antal individer som inte skulle ha återfallit.

Analyser av olika riskbedömningsinstrument visar vidare att träffsäkerheten när det gäller risk för återfall i våldsbrott är sämre än bedömningar av låg risk för återfall. För våldsbrott var det genomsnittliga *positiva prediktiva värdet* (ett mått på andelen av dem som bedöms få utfallet enligt en bedömningsmetod som också får det) 41 procent. Det genomsnittliga *negativa prediktiva värdet*, (ett mått på andelen av dem som inte bedöms få utfallet enligt en bedömningsmetod som heller inte får det) var 91 procent. (Se närmare avsnitt 7.3.)

Sammanfattningsvis kan konstateras att även om forskningen när det gäller riskbedömningar utvecklats kvarstår alltså svårigheter att göra säkra individuella bedömningar om risk för återfall i brott. I praktiken är det vara fråga om att förutse vilka i en grupp som kommer att återfalla. Vissa kommer att göra det, andra inte, men det är lätt att inse att det är svårt att ange vilka. Det innebär att man måste acceptera att ett antal människor, som inte skulle ha

återfallit kommer att få verkställa längre strafftid i anstalt på grund av att det bedömts föreligga risk för återfall i brott, trots att risken inte hade realierats om personen frigivits. Osäkerheten gör sig förstås också gällande i andra riktningen, dvs. personer, i förhållande till vilka risken för återfall bedömts som liten eller obefintlig, kommer att återfalla.

8.3.5 Straffsystemet och grundläggande straffrättsliga principer om bl.a. proportionalitet, förutsebarhet och likabehandling

Frågan om vid vilken tidpunkt villkorlig frigivning ska ske är nära förknippad med det utmätta straffet och bör därför betraktas som en del av straffsystemet. Även Europadomstolens praxis ger uttryck för ett sådant synsätt (se t.ex. Veermäe v. Finland, appl. no. 38704/03 och Csozànszki v. Sweden, appl. no. 22318/02).

En ordning av det slag som det nu är frågan om, dvs. att kunna hålla någon frihetsberövad ytterligare tid på den grunden att man bedömer att det finns en risk för att han eller hon efter frigivningen kommer att återfalla i allvarlig brottslighet, kan sägas vara mindre väl förenlig med den utveckling som straffsystemet genomgått de senaste årtiondena där behovs- och prognoskriterier utmönstrats. Att låta vissa personer bli föremål för strängare ingripanden än andra enbart på grund av ett prognostiskt tänkande är ifrågasatt. På påföljdsområdet har också reformarbetet sedan slutet av 1980-talet i betydande utsträckning haft som inriktning att gå ifrån sådant tänkande.¹²

Principerna om proportionalitet och likabehandling innebär i korthet att straffet ska stå i proportion till den brottsliga gärningens allvar och att lika fall ska behandlas lika. Svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och lika svåra brott ska bestraffas lika strängt. Straffet ska också vara förutsebart såväl för den presumtive brottslingen som för allmänheten. Nu nämnda principer har också varit vägledande vid utformningen av de gällande reglerna för villkorlig frigivning. I förarbetena betonas bl.a. särskilt

¹² Se t.ex. 1989 års påföljdsbestämningsreform (prop. 1987/88:120) och 1999 års påföljdsreform (prop. 1997/98:96).

vikten av förutsebarhet och att reglerna i så stor utsträckning som möjligt ska gälla lika för alla.¹³

Straffsystemet bygger också på en humanitetsprincip. Humanitetsprincipen kan i korthet sägas innebära att det för straffrättsliga ingripanden gäller ett generellt krav på rimlighet och måttlighet samt att frihetsberövande straff, om möjligt, bör undvikas eller åtminstone göras så kort som möjligt.¹⁴

Sammanfattningsvis kan sägas att principerna om proportionalitet och likabehandling utgör utgångspunkten vid såväl utformningen av ny lagstiftning som vid utdömmande av straff i domstol samt att det finns utrymme att i mildrande riktning avvika för att tillgodose intresset av humanitet och tolerans.

Ett system som innebär att villkorlig frigivning vid risk för återfall i brott ska ske vid en senare tidpunkt än annars är mindre väl förenligt med de principer som straffsystemet i vilar på. Detta eftersom frihetsberövandet i sådana fall inte längre skulle dikteras av det eller de brott som den dömde gjort sig skyldig till utan av risken för vad han eller hon kan komma att göra i framtiden. Kritik har riktats mot en sådan ordning, framför allt för att den kan öppna för godtycke och social diskriminering och leda till olikheter inför lagen. Mot bakgrund av det anförda bör det därför enligt vår mening krävas starka effektivitetsskäl för att en sådan ordning ska införas.

8.3.6 Betydelsen av återfall eller risk för återfall

En fråga är i vilken utsträckning återfall eller risk för återfall tillmäts betydelse i straffsystemet.

Inom straffsystemet beaktas återfall i första hand genom påföljdsvalet och genom förverkande av villkorligt medgiven frihet (30 kap. 4 § och 34 kap. 5 § brottsbalken). Först om den tilltalades tidigare brottslighet inte i tillräcklig utsträckning kan beaktas genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet ska återfallet beaktas vid straffmätningen (29 kap. 4 § brottsbalken).

¹³ Prop. 1997/98:96 s. 120 och prop. 2005/06:123 s. 58.

¹⁴ Prop. 1987/88:120 s. 31, SOU 1986:14 s. 80 och SOU 2008:85 s. 246. Se vidare bl.a. Borgeke och Heidenborg, Att bestämma påföljd för brott, 3:e uppl., s. 39 f. och Ulväng, Påföljds-konkurrens – Problem och principer, s. 107.

Beträffande risk för ny brottslighet bör framhållas att utgångspunkten, som behandlats i det föregående, är att straff ska bestämmas efter förtjänst och rättvisa, inte efter en prognos om vad som kan tänkas inträffa i framtiden. Anledningen till detta förhållnings-sätt är att det – även om det utifrån en bedömning av risk kan förutses att en viss andel av dem som begår brott kommer att återfalla – inte går att göra säkra prognoser på individnivå.

Helt konsekvent är emellertid inte principerna om proportionalitet och likabehandling genomförda i straffsystemet. Risken för återfall i brott beaktas vid beslut om särskild utskrivningsprövning i samband med rättspsykiatrisk vård. Också vid prövningen av om ett fängelsestraff på livstid ska omvandlas till fängelse på viss tid beaktas risken för återfall. Som anförs ovan (avsnitt 8.3.2) utgör dock både rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning och livstidsstraffet i grunden tidsobestämda påföljder som i stor utsträckning är präglade av samhällsskyddsaspekter.

8.3.7 Lagtekniska modeller

Regler som innebär att risk för återfall i allvarlig brottslighet ska kunna utgöra skäl mot villkorlig frigivning skulle kunna utformas efter en modell med senareläggning enligt en särskild kvotdel som innebär att en större andel av strafftiden ska avtjänas i anstalt eller en modell som innebär att frigivningstidpunkten skjuts upp viss tid.

Det är svårt att tillgodose intresset av samhällsskydd genom en senareläggning av frigivningstidpunkten enligt en särskild kvotdel. Om villkorlig frigivning vid risk för återfall ska ske enligt en särskild kvotdel kommer förlängningen av frihetsberövandet att styras av den aktuella strafftiden, inte av risken. Det finns alltså inte utrymme för att inom ramen för en sådan ordning ta hänsyn till risken för att tillgodose intresset av samhällsskydd. Vid kortare fängelsestraff kan senareläggning på grund av återfallsrisk enligt en särskild kvotdel leda till högst ett par eller några månaders förlängning. För de längre strafftiderna innebär en ordning med en särskild kvotdel att den dömde om det en gång ansetts föreligga en risk för återfall i brott, ska frigges först vid den senare tidpunkten oavsett om risken för återfall minskat.

En ordning som innebär att frigivningstidpunkten vid risk för återfall i brott i stället ska skjutas upp viss tid och sedan omprövas med ett visst intervall kan befaras leda till en kontinuerlig förlängning av frihetsberövandet till dess en större del eller hela straffet verkställs i anstalt. En sådan ordning riskerar att helt urholka systemet med villkorlig frigivning och försvåra den successiva övergången från anstalt till ett liv i frihet som den villkorliga frigivningen syftar till.

Båda modellerna har enligt vår mening påtagliga svagheter. Senareläggning enligt en särskild kvotdel innebär ökad förutsebarhet men är samtidigt ett trubbigt instrument för att hantera risk. En sådan modell framstår också som ologisk eftersom den förlängda anstaltsvistelsen styrs av det utdömda straffet och inte den bedömda risken. Uppskjuten villkorlig frigivning innebär att den förlängda anstaltstiden styrs av risken, men innebär samtidigt minskad förutsebarhet och en risk för att hela eller åtminstone merparten av straffet kommer att verkställas i anstalt.

8.3.8 Regleringen i andra länder

I kapitel 5 har vi redogjort för regleringen avseende fängelsestraff och villkorlig frigivning i de andra nordiska länderna samt i Tyskland, England och USA. Av den redogörelsen framgår att det i en klar majoritet av länderna finns fakultativa regler som innebär att bl.a. risk för återfall i brott kan utgöra skäl mot villkorlig frigivning. I England gäller dock liksom i Sverige att villkorlig frigivning sker enligt i huvudsak obligatoriska regler.

Att det i flera andra länder, däribland de övriga nordiska länderna, finns regler som innebär att risk för återfall i brott kan utgöra skäl mot villkorlig frigivning, kan anföras till stöd för att en sådan ordning bör införas också i Sverige.

Viss försiktighet måste emellertid iakttas vid jämförelser med regleringen i andra länder. Till en början måste beaktas att reglerna som rör villkorlig frigivning utgör en del av det straffrättsliga reaktionssystemet och har ett nära samband med återfallsregleringen inom systemet. Det är mot denna bakgrund mindre lämpligt att dra direkta slutsatser utifrån en jämförelse av endast reglerna om villkorlig frigivning; reglerna om villkorlig frigivning måste ses i kontexten av andra delar av straffsystemet i respektive land.

Det måste också beaktas att utformningen av systemen för villkorlig frigivning i grunden ser något olika ut i de olika länderna samt att det finns skillnader när det gäller provotider och vilka åtgärder som kan vidtas under provotiden.

De länder som ingår i vår redogörelse och som har regler som innebär att risk för återfall kan leda till att frigivningen ska ske vid en senare tidpunkt har samtliga också regler som innebär att villkorlig frigivning i vissa fall kan ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av huvudregeln. Det fakultativa inslaget i reglerna innebär alltså inte endast en strängare särbehandling vid risk för återfall i brott utan också att särbehandling, under vissa förhållanden, kan ske i lindrande riktning. Det är fråga om tidigareläggning av den villkorliga frigivningen, i vissa fall redan efter halva strafftiden, på grund av särskilda skäl såsom t.ex. gott uppförande, humanitära skäl, behandlingshänsyn eller på grund av låg risk för återfall i ny brottslighet. I flera länder finns också regler som innebär en positiv särbehandling av unga lagöverträdare i fråga om villkorlig frigivning. I några länder gäller en omvänd presumtion jämfört med den svenska regleringen; villkorlig frigivning äger rum, i vissa fall efter viss minimitid, efter en frigivningsprövning vari det bl.a. ingår en bedömning av risken för återfall.

Enligt vår mening utgör regleringen i andra länder i sig inte ett argument för att införa regler som innebär att risk för återfall i brott kan utgöra skäl mot villkorlig frigivning. I detta sammanhang bör framhållas att det inte ingår i vårt uppdrag att göra någon mer övergripande översyn, eller att mer förutsättningslöst pröva systemet med villkorlig frigivning och hur det i grunden bör utformas.

8.3.9 Sammanfattande bedömning

Från samhällets sida finns det ett starkt intresse av att på ett effektivt sätt förhindra återfall i allvarlig brottslighet. Riskbedömningar på individnivå är emellertid förenade med osäkerhet, inte minst när det gäller att bedöma om det föreligger hög risk för återfall i brott. Det går inte att på individnivå säga säkert vem som kommer att återfalla i brott. I en grupp av individer som alla bedömts ha hög risk för återfall i allvarlig brottslighet kommer en del att återfalla och andra inte. Regler som innebär att risk för återfall

i brott ska utgöra skäl mot villkorlig frigivning leder därför till att personer kommer att vara frihetsberövade på grund av en risk som inte skulle ha realiserats. Ytterst blir då frågan om samhället kan tänka sig att i brottsförebyggande syfte hålla ett antal personer, som (trots risken) inte kommer att återfalla i brott, fortsatt frihetsberövade för att kunna nå också dem som kommer att återfalla om de frigges. Vid den bedömningen måste intresset av samhällsskydd vägas mot den enskildes fri- och rättigheter. Av stor betydelse är då också möjligheten att genom aktuella åtgärder tillgodose samhällsskyddsintresset.

När man överväger förändringar i systemet med villkorlig frigivning måste man komma ihåg att samhällsskyddsaspekter aldrig kan ges annat än ett begränsat genomslag inom ramen för ett tidsbestämt fängelsestraff. När straffet är avtjänat ska den dömda frigges, även om man med säkerhet kan säga att han eller hon samma dag kommer att begå ett allvarligt brott. Endast begränsade samhällsskyddseffekter kan alltså uppnås genom åtgärder som avser den villkorliga frigivningen. I bästa fall kan man uppnå en temporär inkapaciteringseffekt, men den kommer aldrig att kunna bli längre än den återstående strafftiden. Det går inte att säga att en sådan förlängning av frihetsberövandet som det här kan bli fråga om kan förebygga eller förhindra återfall i allvarlig brottslighet på ett allmänt eller långsiktigt plan. Forskning och statistik visar också att det är relativt sällan som en person, som begått ett allvarligt brott, återfaller i allvarlig brottslighet inom en kort tid efter frigivningen. Det finns inte heller stöd för att den ytterligare tiden i anstalt kan leda till bättre förutsättningar för ett laglydigt liv efter frigivningen. Den eventuella effekten är således begränsad till den ytterligare tid som frihetsberövandet pågår.

Det kan befaras att en reglering av aktuellt slag har negativa konsekvenser för arbetet med att förebygga och förhindra återfall i brott. Den villkorliga frigivningen fyller en viktig funktion när det gäller att kontrollera övergången från anstalt till vistelse i frihet. En förändring av reglerna kan komma att urholka systemet med villkorlig frigivning. Från samhällets synpunkt finns en poäng med att den dömda har en återstående strafftid när denne släpps ut, bl.a. genom att den återstående strafftiden innebär ett extra incitament för den dömda att inte begå brott under den villkorliga frigivningen.

Regler om senareläggning av frigivningstidpunkten på grund av risk för återfall i brott leder till minskad förutsebarhet och att principen om likabehandling åsidosätts. Personer som begått brott som av domstol tillmätts lika högt straffvärde kommer i praktiken att avtjäna olika långa straff. Fakultativa regler kan vara pressande för den dömda eftersom han eller hon hålls i ovisshet om anstaltsvistelsens längd. Det kan befaras att regler av aktuellt slag leder till att dömda som redan är svårrehabiliterade tappar motivationen till förändring. Därmed skulle reglerna försvåra för Kriminalvården att utforma verkställigheten på ett sätt som underlättar den intagnes anpassning i samhället.

Det kan konstateras att det finns argument mot att försöka tillgodose intresset av samhällsskydd genom åtgärder som avser den villkorliga frigivningen. Framför allt måste beaktas att man genom nu diskuterade åtgärder svårigen kan uppnå annat än tillfälliga effekter. Något annat än ett begränsat genomslag kan, som nämnts, inte samhällsskyddsaspekter ges inom ramen för ett tidsbestämt fängelsestraff. Ställt mot de nackdelar i fråga om bl.a. rättsosäkerhet samt bristande proportionalitet, förutsebarhet och likabehandling anser vi inte att intresset av samhällsskydd tillgodoses i sådan utsträckning att det kan motivera en sådan förändring av reglerna som nu diskuteras.

Det kan finnas skäl att överväga om det behöver finnas möjligheter att skydda samhället mot vissa individer på grund av att det finns stor risk för framtida brott, men ett sådant behov kan och bör enligt vår bedömning inte tillgodoses inom ramen för systemet med villkorlig frigivning. Det finns i stället anledning att fortsätta arbetet med att stärka de återfallsförebyggande insatserna under verkställigheten i anstalt och efter villkorlig frigivning.

Även om vi inte genom riskbedömningar kan få ett säkert svar på vilka individer som kommer att återfalla i allvarlig brottslighet möjliggör bedömningar av risk att man genom olika åtgärder kan försöka förebygga den skada som risken avser. Riskbedömningar bör inte styra strafftiden i anstalt. Däremot kan sådana bedömningar ligga till grund för andra återfallsförebyggande insatser. Vi bedömer att intresset av samhällsskydd på ett bättre sätt kan tillgodoses genom att konstaterade risker hanteras inom ramen för åtgärder som innebär kontroll och stöd efter villkorlig frigivning.

I kapitel 9 lämnar vi förslag på åtgärder som enligt vår uppfattning kan ge mer långsiktig effekt för att förebygga återfall i brott.

8.4 Villkorlig frigivning bör inte senareläggas i straffskärpningssyfte vid återfall i brott

Bedömning: Reglerna om villkorlig frigivning bör inte ändras för att åstadkomma en straffskärpning vid återfall i brott.

I våra direktiv hänvisas till att riksdagen som sin mening tillkännagett att regeringen bör skärpa reglerna för villkorlig frigivning vid återfall i brott. Vi har redogjort för innehållet i tillkännagivandet i kapitel 4.

Tillkännagivandet innebär sammanfattningsvis följande. Personer som återfaller i likartad brottslighet bör vara frihetsberövade längre tid än vad som är fallet i dag. De som återfaller i likartad brottslighet och på nytt döms till fängelse bör inte frigges efter två tredjedelar av strafftiden, utan i stället avtjäna en tid som bättre motsvarar det utdömda straffet. För att den dömd ska ges möjlighet att återanpassa sig till ett liv i frihet bör den som återfaller i likartad brottslighet och döms till ett nytt fängelsestraff avtjäna minst tre fjärdedelar av det nya straffet i fängelse.

Riksdagens tillkännagivande innebär att man, på verkställighetsstadiet, genom en ändring av reglerna om villkorlig frigivning vill åstadkomma en skärpning av den straffrättsliga reaktionen vid återfall i brott. Det närmare syftet med en sådan reglering framgår inte uttryckligen, men i ställningstagandet anges att återfall i brott är ett stort problem och att det finns en förhållandevis liten andel livstilskriminella som står för en oproportionerligt stor andel av brottsligheten. Vi har därför uppfattat att avsikten med en strängare reglering för villkorlig frigivning är att minska antalet återfall i brott. En första fråga är då om man genom en ändring av reglerna kan åstadkomma en återfallsförebyggande effekt. Som utvecklas under avsnitt 8.3.3 finns det inte i den kriminologiska forskningen stöd för att strängare regler om villkorlig frigivning för dem som återfallit i brott kan antas minska andelen återfall i brott. Det kan konstateras att det finns direkta effekter av inkapacitering på så vis att den som sitter i fängelse har svårt att begå brott. Under det

fortsatta frihetsberövandet förhindras återfall. Det är dock mer osäkert om ett längre frihetsberövande har några egentliga återfallsförebyggande effekter. Fängelsestraffet kan tvärtom ha negativa konsekvenser för den dömda och ett längre frihetsberövande kan göra det svårare för den dömda att anpassa sig i samhället.

Som utvecklas under avsnitt 8.3.5 vilar straffsystemet bl.a. på principer om proportionalitet och likabehandling. Det finns dock också utrymme att beakta återfall i brott.

Vid påföljdsvalet har återfall i brott betydelse som en av tre omständigheter som får beaktas för att välja den mest ingripande påföljden, fängelse. Som skäl för fängelse får rätten enligt 30 kap. 4 § brottsbalken, utöver brottets straffvärde och art, beakta att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott.

Om den som villkorligt frigetts från fängelse döms för nytt brott som är begånget under prøvotiden gäller enligt 34 kap. 5 § brottsbalken en presumtion för att den villkorligt medgivna friheten ska förklaras förverkad. För att helt underlåta förverkande eller för att endast förverka en del av den villkorligt medgivna friheten måste domstolen anföra skäl för det. Som särskilda skäl mot att förverka eller för delförverkande får rätten 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.

Om återfallet inte beaktats genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet, ska domstolen enligt 29 kap. 4 § brottsbalken vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Av det ovan anförda framgår att det inom ramen för gällande rätt finns utrymme för att beakta återfall i skärpande riktning. Enligt vår mening finns det inte skäl att genom ändring av reglerna om villkorlig frigivning införa ytterligare regler som syftar till straffskärpning vid återfall i brott. Om man ändå önskar ge återfall ett större genomslag vid påföljdsbestämningen bör detta, enligt utred-

ningens mening, ske genom ändringar av reglerna om påföljdsbestämning snarare än genom ändringar av reglerna om straffverkställighet.

8.5 Utformningen av en eventuell reglering som innebär att risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag kan utgöra skäl mot villkorlig frigivning

8.5.1 Inledning

Vi har som framgår av avsnitt 8.3 tagit ställning emot en ordning som innebär att risk för återfall i allvarlig brottslighet ska påverka tidpunkten för villkorlig frigivning. Enligt direktiven ingår emellertid i uppdraget att, oavsett vårt ställningstagande i sak, föreslå hur en ordning som innebär att återfallsrisken i vissa fall ska kunna beaktas som skäl mot villkorlig frigivning bör vara utformad. I den delen ska vi bl.a. närmare ta ställning till vilka fall en sådan möjlighet bör omfatta. En utgångspunkt bör enligt direktiven vara att regleringen ska träffa fall där det bedöms finnas hög risk för återfall i allvarliga våldsbrott, allvarliga sexualbrott eller allvarliga brott som begås som ett led i en organiserad brottslighet. Vi ska också ta ställning till hur prövningsförfarandet ska vara utformat samt uppmärksamma frågor om möjligheten att överklaga eller på något annat sätt få ett beslut omprövat. Eftersom bedömningar av risk för återfall i brott kommer att utgöra en viktig del av beslutsunderlaget, ska vi även ta ställning till hur behovet av underlag för det ändamålet lämpligast kan tillgodoses. Vi ska också ta ställning till om förändringar av tidpunkten för villkorlig frigivning bör leda till ändringar av reglerna om prövotid och övervakning efter villkorlig frigivning.

8.5.2 Utgångspunkter för utformningen av en reglering

Som framgår av våra överväganden är det svårt att förena grundläggande principer om proportionalitet, förutsebarhet och likabehandling som det nuvarande straffsystemet vilar på med en ordning som innebär olika stränga ingripanden grundade, inte på vad personen i fråga har gjort, utan på risken för vad han eller hon kan komma att

göra i framtiden. Med hänsyn härtill samt vad som tidigare sagts om svårigheter att göra säkra riskbedömningar, särskilt när det gäller att bedöma hög risk, måste en ordning av det slag som nu övervägs ges ett snävt tillämpningsområde för att kunna godtas ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Endast i de fall då intresset av samhällsskydd anses väga särskilt tungt bör risken för återfall kunna beaktas som skäl mot villkorlig frigivning. Det är vidare viktigt att en ordning som den föreslagna utformas på ett sådant sätt 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 samhällsliv utan missbruk och kriminalitet.

Den villkorliga frigivningen syftar till att åstadkomma en lämplig övergång från anstaltslivet till livet i frihet. Det får anses förenat med påtagliga nackdelar att låta en intagen avtjäna hela straffet i anstalt. Det är därför angeläget att regler som innebär att det fakultativa inslaget vid villkorlig frigivning utökas, om möjligt, utformas på ett sådant sätt att de fördelar som är förenade med villkorlig frigivning inte går helt förlorade genom att hela det utdömda fängelsestraffet verkställs i anstalt.

8.5.3 Tillämpningsområdet m.m.

Reglerna bör endast omfatta långtidsdömda

Tillämpningsområdet för regler om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk bör inskränkas till fall där behovet av samhällsskydd kan anses väga särskilt tungt. Ett sådant behov får framför allt anses föreligga när det finns risk för att den dömda återfaller i allvarliga vålds- eller sexualbrott eller allvarliga brott som ingått som ett led i en organiserad brottslighet.

Rättssäkerhetsskäl talar för att en ordning som innebär att reglerna om villkorlig frigivning återigen får ett utökat fakultativt inslag ges ett tydligt och på förhand väl avgränsat tillämpningsområde. Som nämnts ovan har tillämpningsområdet enligt tidigare reglering begränsats till intagna som dömts för viss allvarlig brottslighet till fängelse på viss tid (lägst två år). Med särskilt allvarlig brottslighet avsågs då brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för

enskildas liv eller hälsa (t.ex. mord, dråp, våldtäkt, grov misshandel, grovt rån, mordbrand och grov narkotikabrottslighet).¹⁵ Även personer som dömts för annan typ av allvarlig brottslighet (t.ex. vissa kvalificerade stöld-, bedrägeri- och skattebrott) som ingått som ett led i en yrkesmässig eller organiserad brottslighet har omfattats av regleringen.¹⁶

Tidigare lagföringar utgör en viktig del av bedömningen av om det finns risk för återfall i samma typ av brottslighet. Att den intagne är dömd för vissa allvarligare brott bör dock inte vara ett kriterium för reglernas tillämplighet. Vi föreslår att tillämpningsområdet i stället avgränsas så att reglerna endast omfattar intagna som, oavsett brottets karaktär, avtjänar fängelsestraff av en viss längd. En sådan reglering innebär att reglerna dels omfattar de fall där kravet på samhällsskydd i allmänhet får anses göra sig särskilt gällande, dels tillgodoser kraven på förutsebarhet.

För en grupp intagna, s.k. långtidsdömda ska, om det inte är uppenbart obehövligt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, permission och särskilda utslussningsåtgärder (1 kap. 7 § fängelselagen). Reglerna omfattar intagna som avtjänar fängelse i minst fyra år och, om det finns särskilda skäl, intagna som dömts till fängelse i lägst två år. Om flera straff verkställs samtidigt är det den sammanlagda strafftiden som är avgörande för om reglerna är tillämpliga. Det innebär att den som dömts till kortare straff än fängelse i fyra år omfattas om han eller hon till följd av flera straff eller förverkande av villkorligt medgiven frihet ska avtjäna lägst fyra års fängelse. Möjligheten att besluta om särskilda villkor för en intagen som dömts till fängelse i lägst två år avser t.ex. en intagen som har kopplingar till grov organiserad brottslighet.¹⁷ (I kapitel 3 och 7 har redogjorts för reglerna om särskilda villkor för långtidsdömda.)

Det finns anledning att avgränsa tillämpningsområdet för de nu aktuella reglerna till långtidsdömda. En avgränsning som innebär att reglerna omfattar intagna som avtjänar fängelse i minst fyra år leder till att personer som dömts för mycket allvarlig brottslighet som mord, dråp, synnerligen grov misshandel och människorov

¹⁵ Prop. 1982/83:85 s. 45.

¹⁶ Prop. 1992/93:4 s. 25 f. och 39.

¹⁷ Berggren m.fl., Fängelselagen, kommentaren till 1 kap. 7 § fängelselagen, Zeteo, uppdaterad den 20 april 2017.

regelmässigt kommer att tillhöra den kategori intagna som, vid risk för återfall, kan få verkställa en längre tid av straffet i anstalt. Även livstidsdömda vars straff omvandlats till fängelse på viss tid kommer att omfattas av regleringen.

En särskild fråga är om reglerna också bör omfatta intagna som avtjänar kortare fängelsestraff än fyra år. Som anförts ovan finns det en möjlighet att besluta om särskilda villkor för intagna som dömts till fängelse i lägst två år. En förutsättning är att det finns särskilda skäl. Det som framför allt talar emot en utvidgning av tillämpningsområdet till att omfatta även intagna som dömts till fängelse i lägst två år är den osäkerhet som är förknippad med bedömningar om risk för återfall på individnivå. En sådan ordning innebär också att gruppen intagna som kan bli föremål för uppskjuten villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk blir avsevärt större. Under år 2016 blev 353 personer som avtjänat fängelsestraff på 4 år eller mer villkorligt frigivna. Samma år blev 761 intagna som avtjänat fängelsestraff på 2–4 år villkorligt frigivna.

Det finns som framgått enligt vår mening starka skäl för att göra tillämpningsområdet för regleringen snävt. De åtgärder som nu diskuteras anses emellertid motiverade av intresset av samhällsskydd. Kravet på samhällsskydd får också antas göra sig gällande i många fall i fråga om intagna som avtjänar kortare fängelsestraff än fyra år och där återfallsrisken bedöms vara hög. Det kan tilläggas att flertalet mycket allvarliga brott som t.ex. våldtäkt, människohandel, grovt koppleri och grovt övergrepp i rättssak har ett minimintraff om fängelse två år och leder i genomsnitt till kortare straff än fängelse i fyra år. Detsamma gäller brott som begås inom ramen för organiserad brottslighet. Mot denna bakgrund bör en reglering också omfatta intagna som dömts till fängelse i lägst två år, om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan t.ex. vara att den intagne har kopplingar till grov organiserad brottslighet eller ett kriminellt nätverk eller annars har en uttalad kriminell identitet.

En konkret och beaktansvärd risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag

En förhållandevis stor andel av dem som friges villkorligt från fängelse återfaller i brott. Det kan därför sägas att det alltid finns en risk för återfall i brott. För att risk för återfall ska kunna beaktas som skäl

mot villkorlig frigivning bör dock krävas att det är fråga om en kvalificerad risk och att risken avser brottslighet av allvarligt slag.

Risk för återfall i brottslighet som är av allvarligt slag är en av förutsättningarna för att rättspsykiatrisk vård ska förenas med särskild utskrivningsprövning enligt 31 kap. 3 § andra stycket brottsbalken. När det gäller nivån på risken krävs enligt motiven att risken för nya brott är *beaktansvärd*.¹⁸ Risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag har vidare betydelse för prövningen av en ansökan om omvandling av livstidstraff till ett tidsbestämt fängelsestraff enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid (omvandlingslagen). Beträffande den riskbedömning som ska göras vid prövningen av en ansökan om omvandling av livstidstraff anges i förarbetena att betydelsen av återfallsrisken får avgöras från fall till fall, men att ansökan om omvandling av livstidstraffet ska avslås om det föreligger en *konkret och beaktansvärd* risk för återfall i allvarlig brottslighet.¹⁹ Vad som närmare avses med konkret och beaktansvärd risk framgår inte av förarbetena till omvandlingslagen även om det där sägs att det är fråga om en lägre risknivå än ”påtaglig” risk.²⁰ I praxis har antagits att avsikten varit att riskbedömningen måste grundas på några konkreta omständigheter som direkt kan hänföras till den dömda. Vidare att det, för att risken ska anses vara konkret och beaktansvärd, inte är tillräckligt att det allmänt sett inte kan uteslutas att den dömda skulle kunna återfalla i allvarlig brottslighet (NJA 2008 s. 579 I).

Det är här fråga om fortsatt inkapacitering som grundas på en bedömning av risk. Endast sådan risk för återfall som är konkret och beaktansvärd bör kunna leda till att villkorlig frigivning ska ske vid en senare tidpunkt än vad som annars gäller. Vad som närmare konkretiserar en konkret och beaktansvärd risk för återfall får bedömas från fall till fall. Det bör dock krävas att risken är hög och grundas på konkreta omständigheter som direkt kan hänföras till den dömda. Risken måste också ställas i relation till den typ av samhällsskyddsåtgärd som nu diskuteras. Inom ramen för ett tidsbestämt straff kan intresset av samhällsskydd beaktas under en be-

¹⁸ Prop. 1990/91:58 s. 466. Se även NJA 2007 s. 266.

¹⁹ Prop. 2005/06:35 s. 39 och 60.

²⁰ A. prop. s. 39.

gränsad tid. Det bör därför också krävas att risken för återfall bedöms föreligga i någorlunda närtid.

En ordning som innebär att risk för fortsatt brottslighet ska beaktas som skäl mot villkorlig frigivning motiveras av behovet av samhällsskydd. Som anförts inledningsvis får behovet av sådant skydd framför allt anses föreligga när återfallsrisken avser allvarliga vålds- eller sexualbrott eller allvarliga brott som ingår som ett led i en organiserad brottslighet. Det bör därför endast komma i fråga att som skäl mot villkorlig frigivning beakta risk för återfall i *brottslighet av allvarligt slag*.

Som redogjorts för ovan har tidigare regler om senareläggning av villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk omfattat personer som dömts till fängelse i lägst två år för särskilt allvarlig brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa eller som ingått som ett led i en yrkesmässig eller organiserad brottslighet. Som exempel på allvarlig brottslighet har i det sammanhanget angetts mord, dråp, våldtäkt, vissa former av grovt rån, grov misshandel, mordbrand och grov narkotikabrottslighet. Att återfallsrisken ska avse brottslighet av allvarligt slag gäller också vid prövningen av omvandling av livstidsstraff och vid frågan om rättspsykiatrisk vård ska förenas med särskild utskrivningsprövning. Någon närmare vägledning avseende vilken slags brottslighet som är att bedöma som så allvarlig att återfallsrisken kan utgöra hinder för bifall till en ansökan om omvandling av livstidsstraff ges inte i förarbetena till omvandlingslagen. 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 motiven till regleringen om rättspsykiatrisk vård anges 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.²¹ Som exempel på sådana brott nämns misshandel, medan t.ex. ofredande inte bör kunna motivera särskild utskrivningsprövning. Särskild utskrivningsprövning bör emellertid enligt förarbetena kunna komma i fråga även när återfallsrisken avser grovt egendomsbrott, såsom grov stöld eller grov skadegörelse, t.ex. genom anläggande av brand. Andra brott

²¹ Prop. 1990/91:58 s. 534.

som inte kan sägas direkt drabba någon enskild, som t.ex. narkotikabrottslighet och spioneri, ska också kunna utgöra grund för särskild utskrivningsprövning. Departementschefen betonade att 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 den totala omfattningen av brotten och sambandet mellan dessa får vägas in. Det krävs i och för sig inte något samband mellan det begångna brottet och den nya brottslighet som kan befaras komma att äga rum, eller att det begångna brottet ska vara av allvarligt slag. Med hänsyn till kravet på samband mellan den psykiska störningen och det begångna brottet respektive risken för ny brottslighet är det dock i praktiken knappast möjligt att göra en riskbedömning av det aktuella slaget i andra fall än då det är fråga om allvarligare brott av liknande slag som lagöverträdaren dömts för i målet.²²

Frågan om vilka brott som utgör brottslighet av allvarligt slag har behandlats i flera andra sammahang, bl.a. i samband med att straffen för vissa allvarliga brott har skärpts.²³ Vilka gärningar eller brott som är att bedöma som allvarliga har vidare behandlats i samband med överväganden om samhällsskyddsåtgärder för psykiskt sjuka lagöverträdare.²⁴

Det är inte lämpligt eller ens möjligt att närmare specificera vilken typ av brottslighet som är tillräckligt allvarlig för att återfallsrisken ska motivera att en större del av ett utdömt straff verkställs i anstalt. Som angetts inledningsvis är avsikten att regleringen ska träffa de fall där intresset av samhällsskydd gör sig mest gällande. I detta ligger att det främst är fråga om sådan brottslighet som riktar sig mot eller medför fara för liv eller hälsa eller som ingår som ett led i en organiserad brottslighet. Att brottsligheten ska vara allvarlig innefattar också ett krav på att det ska vara fråga om brott som har ett visst straffvärde.

²² Se a. prop. s. 534 f.

²³ Se t.ex. prop. 2009/10:147 *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott* och prop. 2016/17:108 *Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott*.

²⁴ Se SOU 2012:17 och SOU 2002:3.

8.5.4 Lagtekniska modeller

Vi har som ett led i arbetet med att föreslå hur en ordning som innebär att risken för fortsatt brottslighet i vissa fall ska kunna beaktas som skäl mot villkorlig frigivning bör vara utformad, övervägt tre olika lagtekniska modeller.

Den första modellen utgår från gällande regler om *uppskjuten villkorlig frigivning*. Prövningen enligt denna modell följer gällande bestämmelser om uppskjuten villkorlig frigivning. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska då, utöver misskötsamhet under verkställigheten, även särskilt kunna beaktas om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att den dömda återfaller i brottslighet av allvarligt slag.

Den andra modellen bygger på *senareläggning av villkorlig frigivning* enligt en särskild kvotdel i de fall det finns en risk för att den dömda begår nytt brott av allvarligt slag.

Under utredningen har också en tredje modell med *särskild frigivningsprövning* aktualiserats. Enligt denna modell ska domstolen vid domstillfället göra en bedömning av risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag och om sådan risk föreligger kunna besluta om särskild frigivningsprövning. Modellen har sin förebild i reglerna om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. En sådan modell kräver en förnyad prövning av återfallsrisken inför villkorlig frigivning och ett regelverk för hur den nya frigivningstidpunkten ska bestämmas (om det ska kunna ske med viss tid åt gången eller efter en särskild kvotdel).²⁵ Utredningen har valt att inte vidare överväga en modell med särskild frigivningsprövning bl.a. med hänsyn till att vi inte ser det som den bästa lösningen med upprepade domstolsprövningar av frågan. Erfarenheterna från det finska systemet med frigivningsprövning har lett till att det nyligen lagts ett lagförslag som innebär att dömda som vid frigivningen från anstalt avtjänat hela strafftiden kan ställas under övervakning. Bakgrunden är den finska regleringen som innebär att domstol i vissa fall kan förordna att hela strafftiden ska avtjänas i anstalt vid risk för återfall i brott.

²⁵ Jfr Fängelsestraffkommitténs förslag om att domstolen beträffande en närmare angiven grupp dömda som gjort sig skyldiga till särskilt allvarlig brottslighet i domen skulle förordna om att villkorlig frigivning skulle ske enligt en särskild kvotdel (SOU 1981:92 s. 12). Förslaget kom inte att genomföras (prop. 1982/83:85 s. 44 ff.).

Risk för återfall i allvarlig brottslighet bör hanteras genom att frigivningstidpunkten skjuts upp viss tid

Vi har övervägt om en ordning som innebär att risk för återfall i brott ska beaktas som skäl mot villkorlig frigivning bör utformas på ett sätt som innebär att frigivningstidpunkten skjuts upp viss tid eller om risk för återfall bör leda till senareläggning av frigivningstidpunkten enligt en särskild kvotdel.

En ordning som innebär att risk för återfall i brott kan leda till att *frigivningstidpunkten skjuts upp viss tid* motsvarar den lagtekniska modell som gäller för uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet. Det fakultativa inslaget i de gällande reglerna om villkorlig frigivning innebär att det inte finns någon begränsning i fråga om hur mycket den villkorliga frigivningen sammanlagt kan skjutas upp. Enligt gällande rätt finns en presumption för villkorlig frigivning efter det att två tredjedelar av ett tidsbestämt straff, dock minst en månad, har avtjänats. Om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska den skjutas upp med högst sex månader åt gången. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska det göras en helhetsbedömning av allt som inträffat under verkställigheten och endast allvarliga överträdelse ska beaktas. För att undvika dubbelbestraffning kan en händelse, som har polisanmälts, läggas till grund för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning endast om det står klart att lagföring inte kommer att ske. Om den villkorliga frigivningen skjuts upp, ska det i beslutet anges en ny tid för när den dömd ska frigis villkorligt. När den nya tidpunkten för villkorlig frigivning närmar sig, ska det åter göras en bedömning av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning. Vid denna prövning ska dock endast misskötsamhet som inträffat efter det tidigare beslutet om att skjuta upp den villkorliga frigivningen beaktas. Reglerna innebär att den villkorliga frigivningen teoretiskt sett kan skjutas upp så mycket att hela fängelsestraffet verkställs i anstalt. I förarbetena anges emellertid att uppskjuten villkorlig frigivning i sådan utsträckning att någon villkorlig frigivning inte alls kommer till stånd endast bör ske i yttersta undantagsfall och förbehållas fall av synnerligen

allvarlig misskötsamhet.²⁶ Enligt uppgift från Kriminalvården har det inte i något fall förekommit att den villkorliga frigivningen skjutits upp i sådan utsträckning att den dömda avtjänat hela strafftiden i anstalt.

Syftet med ett kriterium som avser risken för återfall i brott är att skydda eventuella brottsoffer och samhället från att den dömda begår ytterligare brott. En inkapacitering omfattande hela strafftiden framstår då möjligen som en naturlig och konsekvent följd av det samhällsskyddsintresse som åberopas till stöd för en sådan ordning. Det kan dock på goda grunder argumenteras för att kravet på samhällsskydd också innebär att det under en period efter frigivningen bör finnas tillgång till återfallsförebyggande åtgärder och kontroller.

Vid utformningen av regler om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för återfall i allvarlig brottslighet kan inte bortses från att det får anses förenat med påtagliga nackdelar att låta en intagen avtjäna hela straffet i anstalt. Den som avtjänat hela fängelsestraffet i anstalt kommer inte att omfattas av de övervaknings- och kontrollmöjligheter som syftar till återanpassning i samhället som systemet med villkorlig frigivning och prøvotid bygger på. Enligt gällande regler kan prøvotiden efter villkorlig frigivning vara längre än den återstående strafftiden. Prøvotiden motsvarar den återstående strafftiden, dock minst ett år (26 kap. 10 § brottsbalken). Att låta reglerna om prøvotid och övervakning omfatta dömda som avtjänat hela fängelsestraffet i anstalt framstår dock knappast som särskilt meningsfullt. Sanktionsmöjligheten att förklara en viss tid av den villkorligt medgivna friheten förverkad står naturligen inte till buds och det framstår som systemfrämmande att införa regler om övervakning beträffande frigivna som har verkställt hela det utdömda straffet. (Jfr det finska lagförslaget om kombinationsstraff som berörts ovan och som närmare behandlas i kapitel 5.) Vi har därför övervägt om regler av nu aktuellt slag kan utformas på ett sådant sätt att de fördelar som är förenade med villkorlig frigivning inte går helt förlorade genom att hela det utdömda fängelsestraffet verkställs i anstalt.

²⁶ Prop. 2005/06:123 s. 61. (Samma restriktivitet anfördes beträffande tillämpningen av bestämmelsen i dess tidigare lydelse, se prop. 1997/98:96 s. 127.)

Som angetts ovan har det beträffande nu gällande regler om uppskjuten villkorlig frigivning förutsatts att det endast i undantagsfall blir fråga om att skjuta upp frigivningstidpunkten i sådan utsträckning att någon villkorlig frigivning inte alls kommer till stånd. Det är rimligt att också regler om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk utformas på ett sådant sätt att hela straffet som huvudregel inte ska verkställas i anstalt. Vid bedömningen av återfallsrisk ingår flera olika faktorer. Det är fråga om såväl statiska riskfaktorer (t.ex. tidigare brottslighet) som dynamiska riskfaktorer (t.ex. kriminella och antisociala attityder). Bedömningen av risk för återfall är annorlunda än den som görs beträffande misskötsamhet. De omständigheter som har beaktats vid ett tidigare beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet prekluderas och får inte åter beaktas när den nya frigivningstidpunkten närmar sig. Vid bedömningen av återfallsrisk måste alla relevanta faktorer, gamla såväl som nya, beaktas inför varje beslut. Det kan därmed befaras att risken för återfall i många fall leder till att den intagne får avtjäna hela straffet i anstalt. Om den nya frigivningstidpunkten ska bestämmas genom att den villkorliga frigivningen skjuts upp bör därför reglerna, för att förhindra att hela straffet verkställs i anstalt, innefatta någon form av yttersta gräns för hur mycket frigivningstidpunkten får skjutas upp.

Ett alternativ till en modell med uppskjuten villkorlig frigivning är en lagteknisk modell som innebär att villkorlig frigivning vid risk för återfall i allvarlig brottslighet bestäms enligt *en särskild kvotdel*. Som redogörs för i kapitel 4 har återfallsrisk enligt tidigare reglering kunnat medföra senareläggning enligt en särskild kvotdel. Den främsta fördelen med att den nya tidpunkten för villkorlig frigivning bestäms enligt en särskild kvotdel är att den dömde som huvudregel blir föremål för villkorlig frigivning samt omfattas av den övervakning och kontroll som syftar till den frigivnes anpassning till ett liv i frihet. En sådan reglering är också förutsebar och enkel samt lämnar mindre utrymme för skönsmässiga bedömningar och godtycke.

En ordning med två olika kvotdelar är emellertid inte heller helt invändningsfri. Vid kortare strafftider blir det endast fråga om enstaka månaders förlängning. Enligt huvudregeln om villkorlig frigivning efter två tredjedelar ska den som dömts till fängelse i fyra år villkorligt frigives efter två år och åtta månader (två tredjedelar av

fyra år). Om frigivning vid risk för återfall i stället ska ske enligt en särskild kvotdel som innebär att tre fjärdedelar ska avtjänas i anstalt kommer villkorlig frigivning att ske efter tre år och anstaltsvistelsen förlängs med fyra månader. Differensen mellan tänkta tidpunkter för villkorlig frigivning blir naturligen större vid längre fängelsestraff. Tidpunkten för villkorlig frigivning för den som dömts till tio års fängelse infaller normalt efter sex år och åtta månader. Villkorlig frigivning från samma fängelsestraff efter tre fjärdedelar innebär att villkorlig frigivning i stället ska ske efter sju år och sex månader. Ytterligare tio månader kommer att verkställas i fängelse.

Tabell 8.1 Alternativa kvotdelar

Strafftid	Villkorlig frigivning efter två tredjedelar	Villkorlig frigivning efter tre fjärdedelar	Ytterligare tid i anstalt (3/4 jämfört med 2/3)
2 år	1 år och 4 månader	1 år och 6 månader	+2 månader
3 år	2 år	2 år och 3 månader	+3 månader
4 år	2 år och 8 månader	3 år	+4 månader
5 år	3 år och 4 månader	3 år och 9 månader	+5 månader
6 år	4 år	4 år och 6 månader	+6 månader
7 år	4 år och 8 månader	5 år och 3 månader	+7 månader
8 år	5 år och 4 månader	6 år	+8 månader
9 år	6 år	6 år och 9 månader	+9 månader
10 år	6 år och 8 månader	7 år och 6 månader	+10 månader
11 år	7 år och 4 månader	8 år och 3 månader	+11 månader
12 år	8 år	9 år	+1 år
13 år	8 år och 8 månader	9 år och 9 månader	+1 år och 1 månad
14 år	9 år och 4 månader	10 år och 6 månader	+1 år och 2 månader
15 år	10 år	11 år och 3 månader	+1 år och 3 månader
16 år	10 år och 8 månader	12 år	+1 år och 4 månader
17 år	11 år och 4 månader	12 år och 9 månader	+1 år och 5 månader
18 år	12 år	13 år och 6 månader	+1 år och 6 månader

Det främsta skälet mot en ordning som innebär att den villkorliga frigivningen senareläggs enligt en särskild kvotdel är att man vid förlängningen av den tid av straffet som ska verkställas i anstalt utgår från det utdömda straffet eller den aktuella strafftiden. Det framstår inte som logiskt att låta den aktuella strafftiden vara styrande för den nya frigivningstidpunkten. Ett beslut om att den villkorliga

frigivningen bör ske vid en senare tidpunkt än annars är inte avsett att vara en ytterligare reaktion på den tidigare brottsligheten.

Syftet med en reglering som innebär att risk för återfall i brott ska utgöra skäl mot villkorlig frigivning är att tillgodose intresset av samhällsskydd och förhindra återfall. Medan det inom ramen för en modell med uppskjuten villkorlig frigivning på ett bättre sätt är möjligt att tillgodose intresset av samhällsskydd är det enkelt att se att en sådan ordning kan leda till avsevärt längre anstaltstider än om senareläggning sker enligt en särskild kvotdel. Det är dock svårt att se hur intresset av samhällsskydd ska kunna tillgodoses genom en åtgärd som innebär att frigivningstidpunkten senareläggs i ett par månader. Även om en särskild kvotdel utgör en enkel och tydlig reglering måste beaktas att en sådan reglering inte ger utrymme för att beakta omständigheterna och samhällsskyddsintresset i det enskilda fallet. En förlängning enligt en särskild kvotdel ger inte heller utrymme för att återkommande göra en förnyad bedömning av risken för återfall. Med ett sådant system ligger den nya tidpunkten för villkorlig frigivning fast, även om risken för återfall minskat i sådan utsträckning att ett fortsatt frihetsberövande inte längre är påkallat utifrån ett samhällsskyddsintresse. Det finns som anförts ovan inte heller inom ramen för en sådan ordning utrymme för att hantera fall där återfallsrisken är oförändrad vid den nya frigivningstidpunkten.

Ytterst syftar riskbedömningar avseende återfall i brott till att förhindra brottsliga handlingar, inte till att förutsäga dem. Det är därför viktigt att en eventuell reglering utformas på ett sätt som rymmer en i vart fall teoretisk möjlighet till konkreta behandlingsinsatser för att hantera riskerna. Det är därför vår bedömning att en eventuell reglering bör utformas efter en lagteknisk modell som innebär att frigivningstidpunkten kan skjutas upp viss tid.

Också en lagteknisk modell som innebär att frigivningstidpunkten kan skjutas upp viss tid måste utformas på ett sätt som innehåller någon form av schablon. Riskbedömningar utgör individuella bedömningar och det går inte att ange en generell tidsperiod som är anpassad för alla fall. Det får också hållas för visst att en del intagna inte kommer att vilja medverka till återfallsförebyggande insatser. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det vidare angeläget att det inom en rimlig tid kan göras en förnyad bedömning av risken för återfall. Mot bakgrund av det anförda framstår sex månader som en rimlig

tidsperiod. Vi föreslår därför att en eventuell reglering bör utformas så att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp med sex månader per gång. Om återfallsrisken kvarstår efter denna tid bör tidpunkten för villkorlig frigivning åter kunna skjutas upp med sex månader. Ordningen innebär att det i beslutet om att skjuta upp den villkorliga frigivningen ska anges en ny tidpunkt för när villkorlig frigivning ska ske.

Regleringen avseende uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet har en utformning som teoretiskt sett kan leda till att den villkorliga frigivningen skjuts upp i sådan utsträckning att den dömda får avtjäna hela strafftiden i anstalt. En sådan lösning bör som berörts ovan om möjligt undvikas i fråga om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för återfall i brott.

Vid en riskbedömning måste samtliga relevanta faktorer beaktas och en del av dessa faktorer, såsom tidigare brottslighet, är konstanta över tid och inte möjliga för den dömda att påverka. Bedömningen skiljer sig därmed från den prövning som görs vid uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet. Vid risk för återfall i brott kan det antas att risken i många fall kommer att vara densamma när den nya frigivningstidpunkten närmar sig. För att den föreslagna ordningen inte ska leda till att hela straffet avtjänas i anstalt bör villkorlig frigivning därför som längst kunna skjutas upp till dess två månader av strafftiden kvarstår. 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.

Effekten av en ordning som innebär att frigivningstidpunkten vid risk för återfall i allvarlig brottslighet ska skjutas upp med sex månader åt gången, dock längst till dess två månader av straffet kvarstår, innebär att tidpunkten för villkorlig frigivning inte kan skjutas upp om den återstående strafftiden understiger åtta månader. Om risken för återfall i brott kvarstår bör det därför vara möjligt att i vissa fall skjuta upp den villkorliga frigivningen en kortare tid än sex månader. Efter den villkorliga frigivningen kommer en provotid motsvarande den återstående strafftiden, dock minst ett år, att löpa. Som förslaget har utformats ser vi inte att det finns skäl att överväga en ändring av reglerna om provotid och övervakning efter villkorlig frigivning.

Nedan redogörs närmare för underlaget för riskbedömningen och hur prövningen bör göras.

8.5.5 Prövningsförfarandet

Beslutsordningen

Kriminalvården prövar frågor om uppskjuten villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken (26 kap. 9 § brottsbalken och 13 kap. 1 § fängelselagen). Reglerna har behandlats i avsnitt 3.4.2.

Vid överväganden av vilken ordning som bör gälla för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk måste beaktas att det i flera avseenden är fråga om en annan typ av beslut än när den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av misskötsamhet. Ett beslut att skjuta upp frigivningstidpunkten på grund av risken för återfall i brott ska grundas, inte i första hand på vad den intagne har gjort, utan på en prognos om vad han eller hon kan förväntas göra i framtiden. Även om det i båda fallen kan bli fråga om att den intagne får vistas en längre tid i anstalt än vad som annars hade varit fallet, måste också beaktas att beslutet om att skjuta upp frigivningen på grund av risk för återfall har ett helt annat syfte än när ett sådant beslut motiveras av den intagnes misskötsamhet. Medan beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet är en disciplinär åtgärd som syftar till att understryka vikten av att de intagna följer de regler som gäller för verkställigheten, syftar möjligheten att besluta om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risken för återfall till att tillgodose intresset av samhällsskydd. Som utvecklas nedan ställer en ordning av aktuellt slag också särskilda krav på beslutsunderlaget.

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk är ett beslut som hör till verkställigheten av ett fängelsestraff. Detta talar för att beslutet bör fattas av Kriminalvården. Inom Kriminalvården finns också utarbetade rutiner för hantering av beslut som rör uppskjuten villkorlig frigivning. Förfarandereglerna för beslut om att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk bör motsvara de som gäller när ett sådant beslut föranleds av den intagnes misskötsamhet. Det innebär att beslutet bör fattas av Kriminalvården (26 kap. 9 § brottsbalken) och att beslutet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (38 kap.

14 § 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). Mål om uppskjuten villkorlig frigivning ska handläggas skyndsamt av såväl Kriminalvården som domstolen (12 kap. 3 § fängelselagen och 38 kap. 19 § brottsbalken).

Det bör uppdras åt Kriminalvården att upprätta närmare rutiner för hur handläggningen av frågor om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för återfall i brott ska gå till. Det är fråga om för den enskilde ingripande åtgärder och det är därför viktigt att myndigheten genom utbildningsinsatser, vägledning och detaljerade föreskrifter verkar för kvalitet i prövningen.

Utredning om risk

En reglering av nu aktuellt slag kräver kompletterande bestämmelser beträffande underlaget för bedömningen av risk för återfall.

Bedömningar om risk för återfall i brott görs i ett flertal fall. I kapitel 7 har redogjorts för bedömningen av risk för återfall i brott som görs inom rättsväsendet samt riskbedömningar som utförs av Rättsmedicinalverket och Kriminalvården.

Ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning är en mycket ingripande åtgärd för den enskilde. Det bör därför krävas att ett sådant beslut grundas på en bedömning av återfallsrisk som håller hög kvalitet. Enligt vår bedömning bör den ordning som gäller för utredning om risk enligt omvandlingslagen tjäna som förebild vid utformningen av den nu aktuella prövningen. I förarbetena till omvandlingslagen har anförts att utredningar om risk för återfall i brottslighet inte bör utföras av Kriminalvården utan av något annat organ med särskild kompetens. Vidare anges att det är väsentligt att de metoder som används är vetenskapligt utprovade.²⁷ Det finns inte skäl att utforma reglerna om riskbedömningar avseende återfall i brott som ska ligga till grund för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på annat sätt. Det är Rättsmedicinalverket som ansvarar

²⁷ Prop. 2005/06:35 s. 51 och SOU 2002:26 s. 135.

utredningar om risk för återfall i brott enligt omvandlingslagen och de metoder som används är vetenskapligt utprovade. Rättsmedicinalverket bör även anförtros ansvaret att göra de bedömningar av risk för återfall i allvarlig brottslighet som ska ligga till grund för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning.

8.5.6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Reglerna bör träda i kraft den 1 juli 2019.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen följer bl.a. att svårare brottspåföljd inte får åläggas för en gärning än den som var föreskriven när brottet begicks. En bestämmelse av samma innebörd återfinns i artikel 7 i Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken 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.

Ovan nämnda bestämmelser anses inte omfatta verkställighet av påföljd.²⁸ Reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk kan innebära en skärpning för intagna som dömts till fängelse i lägst två år och för intagna som avtjänar fängelsestraff på fyra år eller mer. I enlighet med grunderna för bestämmelserna om retroaktiv verkan av straffbestämmelser bör därför övergångsbestämmelser meddelas. Bestämmelserna bör formuleras så att de som dömts innan de nya reglerna träder i kraft inte genom dessa ska drabbas av en förlängd vistelse i anstalt. Övergångsbestämmelser i syfte att förhindra att de som dömts före ikraftträdandet fick avtjäna längre tid i anstalt än enligt de gamla reglerna meddelades också när möjligheten att skjuta upp frigivningstidpunkten på grund av den intagnes misskötsamhet utökades från femton dagar till sex månader.²⁹

²⁸ Se t.ex. prop. 1965:159 s. 36 f., prop. 1987/88:120 s. 113 och prop. 1997/98:96 s. 176 f.

²⁹ Prop. 2005/06:123 s. 69 f.

8.5.7 Ekonomiska konsekvenser

En ordning som innebär att risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag utgör skäl för att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning kan förväntas leda till att några intagna kommer att avtjäna längre tid än två tredjedelar av strafftiden i anstalt. Hur många intagna som sammantaget kan få frigivningstidpunkten uppskjuten på denna grund går inte att med säkerhet bedöma. De uppgifter om antal intagna i anstalt och villkorligt frigivna som presenteras nedan är hämtade från Kriminalvårdens statistikportal.³⁰ Antalet långtidsdömda har varit förhållandevis jämn de senaste åren.

Per den 1 oktober 2016 uppgick antalet personer med *strafftider på fyra år eller mer* till 1 401. Motsvarande siffror för 2014 och 2015 var 1 448 respektive 1 445. År 2016 utgjorde de långtidsdömda 33 procent av fängelsepopulationen. Drygt en tredjedel (473) av de långtidsdömda hade en strafftid på tio år eller mer. Under år 2016 påbörjade sammanlagt 353 personer som avtjänade fyra års fängelse eller mer villkorlig frigivning. Året dessförinnan, 2015, påbörjade sammanlagt 382 personer som avtjänade fyra års fängelse eller mer villkorlig frigivning. År 2014 var motsvarande siffra 417. En klar majoritet av dem som friges från strafftider på fyra års fängelse eller mer ställs under övervakning. Under de senaste tre åren ställdes i genomsnitt ca 80 procent av de villkorligt frigivna ur denna grupp under övervakning.

Antalet personer som per den 1 oktober 2016 avtjänade *strafftider på två till fyra år* uppgick till 1 115. Motsvarande siffra för 2014 och 2015 var 1 124 respektive 1 115. År 2016 utgjorde gruppen intagna med strafftider på två till fyra år drygt en fjärdedel av fängelsepopulationen. Antalet personer som årligen blir villkorligt frigivna är fler i gruppen som avtjänar strafftider på två till fyra år än i gruppen som avtjänar fängelse i lägst fyra år. Under 2016 påbörjade sammanlagt 761 personer som avtjänat två till fyra års fängelse villkorlig frigivning. De två närmaste åren dessförinnan, 2014 och 2015, blev 771 respektive 801 personer i gruppen intagna som avtjänat fängelse två till fyra år villkorligt frigivna. Andelen av de villkorligt frigivna som avtjänat fängelse i två till fyra år som ställdes

³⁰ <http://www.kriminalvardens.se/forskning-och-statistik/statistik-och-fakta/>

under övervakning uppgick under de senaste tre åren i genomsnitt till ca 86 procent.

Tabell 8.2 Antal villkorligt frigivna från 2–18 års fängelsestraff totalt och antal med övervakning, åren 2014–2016

År		2014	2015	2016
		Antal	Antal	Antal
Strafftid				
Totalt antal villkorligt frigivna	2 år–<4 år	771	801	761
	4 år–<10 år	349	312	285
	10 år–<14 år	55	53	51
	14 år–<18 år	5	8	7
	>18 år	8	9	10
Total		1 188	1 183	1 114
Villkorligt frigivna med övervakning	2 år–<4 år	653	693	655
	4 år–<10 år	292	249	227
	10 år–<14 år	42	41	45
	14 år–<18 år	4	7	7
	>18 år	8	7	8
Total		999	997	942

Källa: Kriminalvården.

Under de senaste tre åren blev i genomsnitt ca 380 personer årligen villkorligt frigivna från strafftider om fyra år eller mer. Under samma period var det i genomsnitt ca 760 personer årligen som blev villkorligt frigivna från strafftider på två till fyra år. När det gäller den sistnämnda gruppen måste dock beaktas att inte alla som avtjänat strafftider på två till fyra år kommer att omfattas av regleringen, utan endast de som *dömts* till fängelsestraff motsvarande sådana strafftider. Den som till följd av flera straff eller förverkande av villkorligt medgiven frihet avtjänar ett fängelsestraff på två år omfattas inte av regleringen. Antalet personer som kan komma i fråga för uppskjuten villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk är därför mindre än den redovisade gruppen intagna som blev villkorligt frigivna från strafftider om två till fyra år. De redovisade siffrorna avseende hur många personer som de senaste åren blivit villkorligt frigivna från avtjänat fängelse i två till fyra år måste därför korrigeras. När det gäller gruppen som dömts till två till fyra års fängelse måste vidare beaktas att reglerna bara ska tillämpas om det före-

ligger särskilda skäl. Som anförts i avsnitt 8.5.3 ovan avses härmed i huvudsak motsvarande skäl som gäller för tillämpningen av reglerna i 1 kap. 7 § fängeslagen om särskilda villkor. Det kan t.ex. vara fråga om intagna som har kopplingar till grov organiserad brottslighet, ett kriminellt nätverk eller annars har en uttalad kriminell identitet.

Mot bakgrund av det ovan anförda bedömer vi att reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för återfall formellt sett kan komma att bli tillämpliga för ca 600 personer årligen. Vid bedömningen av hur många personer som årligen kan tänkas bli föremål för uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för återfall i brott kan beaktas i vilken utsträckning intagna i den aktuella gruppen blir föremål för frigivningsförberedande åtgärder i form av permissioner eller särskilda utslussningsåtgärder. Av de villkorligt frigivna i gruppen som avtjänat fängelse lägst fyra år var det under 2016 40 personer som inte blev föremål för sådana frigivningsförberedande åtgärder, om man bortser från s.k. lufthålspermission och liknande. I gruppen som avtjänat fängelse i två till fyra år var det 168 personer som inte beviljades permissioner eller särskilda utslussningsåtgärder, om man bortser från s.k. lufthålspermission och liknande.

För hur många av dessa personer som det särskilt behöver övervägas om den villkorliga frigivningen bör skjutas upp på grund av återfallsrisk är som anförts inledningsvis vanskligt att bedöma. Beräknat på hur många av dem som årligen friges som under verkställigheten haft särskilda villkor och för vilka frigivningsförberedande åtgärder som permission och särskilda utslussningsåtgärder varit begränsade, kan det uppskattas att mellan 15 till 20 procent, dvs. mellan 90 och 120 personer, av den berörda gruppen villkorligt frigivna kan bli föremål en prövning avseende uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för återfall.

En försiktig uppskattning är att en reglering av nu aktuellt slag kan komma att leda till en sammanlagd förlängning av anstaltsvistelsen motsvarande ca 100 årsplatser. Utifrån nuvarande dygnskostnad för placering i anstalt av högre säkerhetsklass blir kostnaden nästan 128 miljoner kr per år enligt följande.

Antal ytterligare fängelseår	Dygnskostnad per intagen (kr)	Ytterligare årskostnad per intagen (kr)	Totalkostnad (kr/år)
100	3 500	1 277 500	127 750 000

Vid bedömning av om förslaget innebär ökade kostnader för Kriminalvården måste beaktas att de personer som bedöms bli föremål för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning har bedömts ha en hög risk för återfall i allvarlig brottslighet. Utgångspunkten är att det är fråga om en grupp individer som enligt dagens system blir villkorligt frigivna efter två tredjedelar av strafftiden, varav några återfaller i brott under prøvotiden. I de fall den frigivne döms för den nya brottsligheten kan det vidare antas att den villkorligt medgivna friheten eller del av denna förklaras förverkad (jfr 34 kap. 5 § brottsbalken). Eftersom en del av kostnaden för anstaltsbeläggning får antas finnas redan i dag genom förverkad villkorlig frigivning bör den beräknade kostnadsökningen i räkneexemplet därför justeras ned något.

Förslaget innebär vidare att Kriminalvården ska fatta beslut om uppskjuten villkorlig frigivning i ytterligare fall. Under 2015 fattade Kriminalvården 273 beslut om uppskjuten villkorlig frigivning. Antalet beslut om att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning har minskat med 35 procent från år 2008. De senaste sex åren 2010–2015 fattade Kriminalvården i genomsnitt 282 beslut om uppskjuten villkorlig frigivning per år.

Antal beslut om senareläggning av villkorlig frigivning och genomsnittligt antal dagar per beslut 2008–2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antal beslut om senareläggning	419	370	306	307	273	235	225	273
Totalt antal dagar	8 056	8 004	6 505	7 845	6 274	5 930	6 308	6 985
Genomsnittligt antal dagar per beslut	19	22	21	26	23	25	28	26

Källa: Kriminalvården, KOS 2015 Kriminalvård och statistik.

Vi bedömer att det tillkommande beslutsfattandet i viss mån kommer att kräva ytterligare resurser. Enligt vår uppskattning kommer antalet beslut att utökas med ca en tredjedel. Det är vidare fråga om en annan typ av bedömning än den som sker inom ramen för det befintliga regelverket om uppskjuten villkorlig frigivning. Det får därför antas att hanteringen av de nya ärendena avseende uppskjuten villkorlig frigivning kommer att kräva ökade resurser för Kriminalvården. Kriminalvården har uppskattat att den nya uppgiften kan innebära en merkostnad för myndigheten med sammantaget ca 2,5 miljoner kr årligen. Dessa kostnader är framför allt hänförliga till personalkostnader. För driftsättning av verksamheten såsom utarbetande av handböcker och arbetsbeskrivningar samt utbildningsinsatser tillkommer också kostnader om ca 2,5 miljoner kr under det första året. Vi beräknar att kostnaden för beslutsfattande i samband med uppskjuten villkorlig frigivning sammantaget kan beräknas uppgå till ca 5 miljoner kr det första året. Därefter beräknas den årliga kostnaden sammanlagt uppgå till ca 2,5 miljoner kr.

Vi föreslår att Kriminalvårdens beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vår bedömning är att Kriminalvården kommer att fatta omkring 120 beslut årligen. Det är rimligt att anta att inte samtliga beslut kommer att överklagas och att det inte kommer att bli fråga om någon större måltillströmning. Resursbehovet för hantering av dessa ärenden hos överprövningsinstanser kan därför inte förväntas öka nämnvärt av förslagen. De eventuella merkostnader som förslagen i dessa delar innebär bör kunna finansieras inom befintliga anslag.

Kostnaden för offentligt biträde bör mot bakgrund av det tillkommande antalet ärenden beräknas öka något. Denna merkostnad bör kunna hanteras inom befintliga anslag.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att förslaget kommer att medföra kostnadsökningar för Kriminalvården avseende förlängda anstaltsvistelser och för hanteringen av beslut avseende uppskjuten villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk.

Förslaget innebär också att utredningar med utlåtande om risken för att den dömda återfaller i brottslighet ska inhämtas. Enligt Rättsmedicinalverket kan kostnaden för varje utredning om risk beräknas uppgå till ca 37 000 kr. Vi uppskattar att det som kan bli fråga om ca 150 utredningar per år. De löpande merkostnaderna för Rättsmedicinalverket kan därmed som högst förväntas uppgå till drygt 5,5 miljoner kr per år ($150 \times 37\,000$ kr). Rättsmedicinalverket har beräknat att det tillkommer en årlig löpande kostnad för kompetensutveckling, utbildning och återkommande kvalitetsarbete. Därutöver tillkommer kostnader som är hänförliga till driftsättning av verksamheten såsom utarbetande av handböcker och arbetsbeskrivningar samt utbildningsinsatser. Vi beräknar att kostnaden för hanteringen av riskbedömningar i samband med uppskjuten villkorlig frigivning sammantaget kan beräknas uppgå till nästan 11 miljoner kr det första året. Därefter beräknas den årliga kostnaden sammanlagt uppgå till ca 6 250 000 kr.

Genomförande av en ordning som innebär att risk för återfall i brott ska beaktas som skäl mot villkorlig frigivning innebär kostnadsökningar för Kriminalvården och Rättsmedicinalverket. Finansieringen av en eventuell reglering bör ske inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras rättsväsendet på sikt.

Vi föreslår att det meddelas övergångsbestämmelser som innebär att de nya reglerna ska tillämpas beträffande dem som dömts till fängelse efter ikraftträdandet. De kostnader som en eventuell reglering för med sig uppstår därför som tidigast drygt ett år efter att lagändringarna trätt i kraft och får inte fullt genomslag förrän ett flertal år därefter. Om lagändringarna genomförs bör konsekvenserna av förslagen åter analyseras sedan reglerna har varit i kraft en tid.

8.5.8 Bestämmelsernas lydelse och en författningskommentar

Lag om ändring i brottsbalken

26 kap.

6 § När två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst en månad, har avtjänats, ska den dömda frigis villkorligt om inte annat följer av andra stycket eller av 6 a §.

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

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om när villkorlig frigivning ska ske.

I första stycket görs, förutom en språklig ändring, en följdändring med anledning av att den bestämmelse om uppskjuten villkorlig frigivning som tidigare fanns i andra stycket nu finns i 6 a §. Reglerna i första stycket innebär att villkorlig frigivning ska ske när två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst en månad, har avtjänats. Undantag från huvudregeln finns i andra stycket och i 6 a §.

Andra stycket innehåller den bestämmelse som tidigare fanns i tredje stycket. Ingen ändring görs i sak.

6 a § Om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska den skjutas upp enligt vad som framgår av 7 §. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om

- 1. den dömda på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten, eller*
- 2. det finns en konkret och beaktansvärd risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag.*

Vad som sägs i första stycket 2 ska gälla för en intagen som avtjänar fängelse i minst fyra år, eller om det finns särskilda skäl, en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år.

Paragrafen, som är ny, reglerar under vilka förutsättningar den villkorliga frigivningen kan skjutas upp.

Av första stycket följer att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp om det finns synnerliga skäl mot att frige den dömda villkorligt efter att två tredjedelar av strafftiden har avtjänats i anstalt. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl ska det särskilt

beaktas om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten *eller* om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att den dömde efter frigivningen begår nya brott av allvarligt slag. Det innebär att det för en tillämpning av bestämmelsen är tillräckligt att en av omständigheterna är uppfyllda.

Med att ”den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten” avses allvarliga åsidosättanden av föreskrifter och villkor. En helhetsbedömning av allt som har inträffat under verkställigheten ska göras. Någon ändring i sak är inte avsedd när det gäller vad som krävs för att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp på grund av misskötsamhet.

Vid prövningen av om synnerliga skäl mot villkorlig frigivning finns ska också beaktas om det finns en risk för att den dömde begår nya brott av allvarligt slag. Som framhållits i avsnitt 8.5.3 är det en förhållandevis stor andel av dem som villkorligt frigives från fängelsestraff som återfaller i brott. En risk för återfall finns därför i princip alltid. För att risk för återfall i allvarlig brottslighet ska läggas till grund för ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning krävs att risken är *konkret och beaktansvärd*. Vad som närmare grundar en konkret och beaktansvärd risk för ny brottslighet får bedömas från fall till fall. Att risken ska vara konkret och beaktansvärd innebär att det ska vara fråga om en kvalificerad risk. Det ska vara fråga om en konkret risk som utifrån tillgängligt underlag bedöms vara verklig och tydlig. Bedömningen ska grundas på omständigheter som kan hänföras till den dömde och risken ska kunna konstateras föreligga i det enskilda fallet. Med att återfallsrisken är beaktansvärd avses att den är betydande och kan betecknas som hög. Risken för ny brottslighet bör också bedömas föreligga i någorlunda närtid och ska avse allvarlig brottslighet.

Den dömdes agerande under verkställigheten utgör en del av bedömningen av risken för nya brott. Om frigivningstidpunkten skjuts upp på grund av risken för nya brott ska därför inte misskötsamhet under verkställigheten också leda till ett särskilt beslut om uppskjuten villkorlig frigivning.

Med *brottslighet av allvarligt slag* avses brott som riktar sig mot eller medför fara för någon annans liv eller hälsa eller som ingår som ett led i en organiserad brottslighet. 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. Risken för återfall ska därför avse brottslighet av allvarligt slag. Att brottsligheten ska vara allvarlig innefattar ett krav på att det ska vara brott som har ett visst straffvärde. En bedömning av risk avseende brottslighet av allvarligt slag sker bl.a. 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 (NJA 2008 s. 579 I–III och NJA 2011 s. 872).

Av den nya bestämmelsen i 12 kap. 6 § fängelselagen framgår att den villkorliga frigivningen i princip inte får skjutas upp på grund av risk för ny brottslighet utan att en utredning med utlåtande om risken för att den dömda begår nya brott har inhämtats. Regleringen kommenteras närmare nedan.

Andra stycket innebär en begränsning av tillämpningsområdet för första stycket 2. Således gäller vad som där sägs endast för en intagen som avtjänar fängelse i minst fyra år, eller om det finns särskilda skäl, en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år. Med uttrycket ”avtjänar fängelse i minst fyra år” avses den sammanlagda strafftiden. Det innebär att en intagen som dömts till kortare straff än fyra år omfattas om han eller hon till följd av flera straff eller förverkande av villkorligt medgiven frihet ska avtjäna minst fyra år. Reglerna är också, om det finns särskilda skäl, tillämpliga beträffande intagna som dömts till fängelse i lägst två år. Således omfattar reglerna samma kategori dömda som enligt 1 kap. 7 § fängelselagen kan bli föremål för särskilda villkor. När det gäller intagna som dömts till fängelse i lägst två år är det dock här fråga om ett något vidare tillämpningsområde än i fängelselagen. Det kan vara fråga om en intagen som t.ex. har kopplingar till grov organiserad brottslighet eller ett kriminellt nätverk eller annars har en uttalad kriminell identitet.

7 § Om den villkorliga frigivningen skjuts upp, *ska* det i beslutet anges en ny tidpunkt för när den dömda *ska* friges villkorligt. Vid den tidpunkten *ska* villkorlig frigivning ske, om det inte även då finns sådana synnerliga skäl som avses i 6 a § första stycket.

När villkorlig frigivning skjuts upp på grund av risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag ska den villkorliga frigivningen skjutas upp med sex månader åt gången eller, om den återstående strafftiden understiger åtta månader, kortare tid, dock längst till dess en strafftid om två månader återstår.

I andra fall får den villkorliga frigivningen skjutas upp högst sex månader åt gången. Härvid ska, när den nya tidpunkten för villkorlig frigivning bestäms, arten och omfattningen av de överträdelse som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet vid uppskjuten villkorlig frigivning.

I första stycket görs, förutom vissa språkliga justeringar, en ändring till följd av att den bestämmelse om uppskjuten villkorlig frigivning som tidigare fanns i 6 § andra stycket nu finns i 6 a § första stycket.

Andra stycket är nytt och anger hur den nya frigivningstidpunkten ska bestämmas när den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av risk för nya brott. Regleringen innebär att en uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för nya brott ska ske med sex månader åt gången. Vid den nya tidpunkten ska villkorlig frigivning ske såvida det inte vid en förnyad prövning enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken finns synnerliga skäl att åter skjuta upp den villkorliga frigivningen. Om risken för nya brott då kvarstår ska tidpunkten för den villkorliga frigivningen återigen skjutas upp med sex månader. Endast i de fall straffåterstoden understiger åtta månader kan ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning avse en kortare tid än sex månader. Uppskjuten villkorlig frigivning med hänsyn till risk för nya brott kan som längst ske till dess det återstår en strafftid om två månader. Villkorlig frigivning ska då ske såvida det inte på grund av den dömdes misskötsamhet finns anledning att åter skjuta upp frigivningen.

I tredje stycket finns bestämmelser om hur den nya tidpunkten ska bestämmas vid beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på annan grund än risk för nya brott av allvarligt slag. Bestämmelserna motsvarar den reglering som tidigare fanns paragrafens andra stycke. I bestämmelserna görs några språkliga justeringar. Någon ändring i sak är inte avsedd. Liksom tidigare utgör den av domstolen utdömda strafftiden den yttersta gränsen för hur mycket den villkorliga frigivningen får skjutas upp på grund av misskötsamhet.

9 § Kriminalvården fattar beslut om uppskjuten villkorlig frigivning enligt 6 a och 7 §§. Sådana beslut gäller omedelbart om inte något annat *beslutas*.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att den bestämmelse om uppskjuten villkorlig frigivning som tidigare fanns i 6 § nu finns i 6 a §. Paragrafen ändras också språkligt.

Övergångsbestämmelser

Bestämmelserna i 26 kap. 6 och 7 §§ BrB tillämpas i sin äldre lydelse i fråga om dem som dömts till fängelse före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelserna är behandlade i avsnitt 8.5.6.

Lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

12 kap.

2 § Bestämmelser om att den villkorliga frigivningen kan skjutas upp finns i 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken.

Paragrafen justeras till följd av att de bestämmelser som tidigare fanns i 6 § andra stycket brottsbalken flyttas till en ny 6 a § samma balk.

3 § Frågor om varning enligt 1 § eller uppskjutande av villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken ska avgöras skyndsamt.

Paragrafen justeras till följd av att de bestämmelser som tidigare fanns i 6 § andra stycket brottsbalken flyttas till en ny 6 a § samma balk.

5 § I mål och ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken 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.

Paragrafen justeras till följd av att de bestämmelser som tidigare fanns i 6 § andra stycket brottsbalken flyttas till en ny 6 a § samma balk.

6 § Kriminalvården får inhämta en utredning med utlåtande om risken för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag. Föreskrifter om genomförande av en sådan utredning meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för nya brott av allvarligt slag får bara meddelas, om en utredning enligt första stycket inhämtats. En sådan utredning behöver dock inte inhämtas om det är obehövligt.

Paragrafen är ny och reglerar kravet på utredning om risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag. Bestämmelsen har utformats med 10 § omvandlingslagen som förebild.

Av första stycket framgår att Kriminalvården får inhämta en utredning med utlåtande om risken för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag. Det åligger ansvarig myndighet 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 riskfaktorerna 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. Uppskjuten villkorlig frigivning utgör undantag från presumtionen om att villkorlig frigivning ska äga rum efter två tredjedelar av strafftiden. En central fråga i sammanhanget är i vilka situationer Kriminalvården ska hämta in utredning om risk för återfall i allvarlig brottslighet. Frågan är alltså vilka kriterier som ska gälla för att Kriminalvården ska överväga beslut om uppskjuten villkorlig frigivning.

Kriminalvården gör löpande bedömningar av risk under verkställigheten i anstalt. De bedömningar av risk för återfall i brott som bl.a. ligger till grund för olika typer av beslut avseende placering, permission och andra liknande frigivningsförberedande åtgärder kan ligga till grund även för frågan om uppskjuten villkorlig frigivning. Frågan om uppskjuten villkorlig frigivning är endast aktuell för intagna som bedömts ha en hög risk för återfall i allvarlig brottslighet. Anledning att hämta in utredning om risk för nya brott föreligger alltså om Kriminalvården inför villkorlig frigivning beträffande en intagen som avtjänar fängelse i fyra år eller mer eller, om det finns särskilda skäl, en intagen som dömts till fängelse i lägst två år bedömer att risken för återfall i allvarlig brottslighet är hög. Det kan t.ex. vara fråga om en intagen som meddelats särskilda villkor på grund av risken för nya brott. De bedömningar som har gjorts i fråga om frigivningsförberedande åtgärder bör också vara av särskild betydelse. En anledning att överväga ett beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen kan t.ex. vara att den intagne på grund av risken för återfall överhuvudtaget 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 annan utredning, såsom Kriminalvårdens utredningar och den dömdes eventuella misskötsamhet under verkställigheten får beaktas vid bedömningen.

För att kravet på förutsebarhet vad gäller verkställigheten och även för att främja den intagnes frigivningsförberedelser är det viktigt att Kriminalvården ger tydlig information om vad som gäller beträffande villkorlig frigivning. Det är vidare viktigt att ställningstagande till behovet av utredning om risk för återfall i brott på grund av att Kriminalvården överväger att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning görs i god tid före planerad dag för villkorlig frigivning.

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.³¹ Ett ärende bör därför i normalfallet komma till huvud-

³¹ Kriminalvårdens handbok om varning och uppskjuten villkorlig frigivning 2015:1.

kontoret ca åtta veckor före planerad dag för frigivningen. Någon uttrycklig bestämmelse i lag som anger när frågan om uppskjuten villkorlig frigivning ska prövas finns inte. I förarbetena anges att Kriminalvården, när tidpunkten för villkorlig frigivning närmar sig, ska göra en saklig och objektiv bedömning av hur verkställigheten har sett ut.³² Enligt 12 kap. 3 § fängelselagen ska frågan om uppskjuten villkorlig frigivning prövas skyndsamt. Nämda bestämmelse är tillämplig också när det är fråga om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för återfall i brott. Beträffande skyndsamhetskravet anges i förarbetena att det är viktigt att Kriminalvården i god tid före tidpunkten då villkorlig frigivning enligt huvudregeln ska ske fattar beslut om eventuell uppskjuten villkorlig frigivning så att den intagne har möjlighet att begära omprövning och överklaga. Att beslut fattas i god tid före den villkorliga frigivningen är också viktigt för att planeringen av eventuella utslussningsåtgärder och andra frigivningsförberedelser inte ska försvåras.³³

På motsvarande sätt som gäller vid beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet måste Kriminalvården i god tid ta ställning till frågan om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för ny brottslighet. Ställningstagande till behovet av utredning om risk bör därför göras senast i anslutning till överväganden om särskilda utslussningsåtgärder.

Enligt *andra stycket* får villkorlig frigivning inte skjutas upp på grund av risk för att den dömda begår nya brott utan att sådan utredning som avses i första stycket har inhämtats. En utredning behöver inte inhämtas om det framstår som obehövt, men bör regelmässigt inhämtas första gången Kriminalvården överväger att skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av risk för nya brott. Som utvecklats närmare under avsnitt 8.5.4 kan det antas att det ofta krävs ytterligare tid än sex månader för att genom behandlingsinsatser hantera konstaterade risker. Det kan t.ex. vara obehövt att inhämta utredning om det vid en utredning sex månader tidigare har konstaterats att risken för ny brottslighet av allvarligt slag är hög samt de åtgärder som behövs för riskhanteringen är omfattande, och inte kan förväntas kunna genomföras under en period om sex månader. I en sådan situation bör beslutet om att skjuta

³² Prop. 2005/06:123 s. 66.

³³ A. prop. s. 65.

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 inhämtas. Det är svårt att närmare ange ett intervall för hur ofta Kriminalvården bör inhämta utredning från Rättsmedicinalverket. Utredning bör inhämtas vid behov. Om den villkorliga frigivningen har skjutits upp vid ett par tillfällen bör kompletterande utredning dock i normalfallet inhämtas.

7 § Sådana uppgifter om den dömda som behövs för genomförandet av en utredning enligt 6 § ska på begäran lämnas ut från en verksamhet där sekretess annars gäller enligt 25 kap. 1–5 §§, 26 kap. 1 § eller 35 kap. 15 eller 16 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen är ny och innehåller sekretessbrytande bestämmelser.

Vi föreslår att en särskild myndighet anförtros ansvaret att genomföra utredningar risk för ny brottslighet. För genomförandet av uppdraget krävs att ansvarig myndighet har möjlighet att få tillgång till det underlag som krävs för utredningen. De uppgifter som behövs torde i stor utsträckning finnas hos Kriminalvården, men även hos andra myndigheter. Om sekretess gäller för en uppgift som förekommer hos en viss myndighet får uppgiften enligt 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) inte röjas för en annan myndighet, såvida inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En sekretessbrytande bestämmelse bör därför införas som avser uppgifter inom hälso- och sjukvården för vilka sekretess gäller enligt 25 kap. 1–5 §§, från socialtjänstlagen enligt 26 kap. 1 § samt från Kriminalvården enligt 35 kap. 15 och 16 §§.

Hos Rättsmedicinalverket omfattas uppgifterna av sekretess enligt 25 kap. OSL. Inom Kriminalvården gäller enligt 35 kap. 15 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon till denne närstående lider men eller fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Om beslutet överklagas till förvaltningsdomstol följer av 43 kap. 1 och 3 §§ att sekretessbestämmelser som gäller i viss verksamhet eller i vissa ärenden

är direkt tillämpliga hos en förvaltningsdomstol vid handläggning av ett överklagande av ett beslut som har fattats av en myndighet i sådan verksamhet eller i ett sådant ärende. Några särskilda bestämmelser om sekretess behöver därför inte meddelas.

8.5.9 Villkorlig frigivning vid överförande av straffverkställighet

Vid överförande av straffverkställighet av ett frihetsstraff tillämpas som regel verkställighetsreglerna i den verkställande staten. Det gäller även i fråga om bestämmelser om villkorlig frigivning. Bestämmelser om villkorlig frigivning finns i de flesta stater, men skiljer sig i stor utsträckning åt. Eftersom det är den verkställande statens verkställighetsregler som ska tillämpas innebär detta att den dömde i praktiken kan komma att vara frihetsberövad under en längre eller kortare tid efter ett överförande än om verkställigheten i stället hade skett i domstolslandet. I 3 kap. 22 § lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen finns bestämmelser om villkorlig frigivning med avseende på en utländsk dom som efter överförande hit ska verkställas här. Enligt nämnda lagrum får Kriminalvården vid ett strafftidsbeslut besluta om villkorlig frigivning vid en tidigare tidpunkt än vad som föreskrivs i brottsbalken, under förutsättning att den dömde annars kommer att vara frihetsberövad under en väsentligt längre tid i Sverige än vad som skulle ha varit fallet om verkställigheten i stället hade skett i den andra staten. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas endast i klara undantagsfall för att undvika stötande resultat på grund av skillnader i regler om villkorlig frigivning.

Strafftidsutredningen har nyligen föreslagit att bestämmelsen ska upphävas och att det införs en ny bestämmelse som är tillämplig vid verkställighet av domar från såväl andra EU-medlemsstater som från länder utanför EU. Enligt förslaget ska det vid verkställighet av ett överfört utländskt fängelsestraff vara möjligt att besluta om en tidigare tidpunkt för villkorlig frigivning än vad som annars gäller enligt 26 kap. 6 § första stycket brottsbalken om det framgår att den dömde annars kommer att vara frihetsberövad under avse-

värt längre tid än om verkställigheten hade skett i den andra staten.³⁴ Även den av Strafftidsutredningen föreslagna regleringen är avsedd att tillämpas endast i undantagsfall.

Det är vår bedömning att regler om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet eller risk för återfall inte kommer i konflikt med ovan berörda regler om villkorlig frigivning vid överföring av verkställighet av ett utländskt fängelsestraff. Kriminalvårdens bedömning av om det föreligger avsevärd skillnad mellan å ena sidan den fängelsestid som ska avtjänas här med tillämpningen av huvudregeln 26 kap. 6 § första stycket brottsbalken och å andra sidan den fängelsestid som enligt den andra statens regler skulle ha gällt om verkställigheten skett där påverkas inte av att tidpunkten för villkorlig frigivning senare kan komma att skjutas upp på grund av misskötsamhet eller risk för återfall i brott.

³⁴ SOU 2016:18 s. 259 ff.

9 Förstärkta åtgärder för att förebygga ny brottslighet efter villkorlig frigivning

9.1 Inledning

I detta kapitel behandlar vi för våra överväganden avseende återfallsförebyggande åtgärder efter villkorlig frigivning. Det är frågor som rör övervakning, särskilda föreskrifter och om det ska vara möjligt att i vissa fall besluta om elektronisk övervakning efter villkorlig frigivning. Vidare behandlas prövotidens längd och allmänna skötsamhetskrav. Kapitlet avslutas med frågor som rör beslutsordningen beträffande åtgärder efter villkorlig frigivning och hanteringen av misskötsamhet.

Övergången från anstalt till ett liv i frihet är en särskilt kritisk tidpunkt när det gäller risken för återfall i brott. I våra direktiv framhålls att det därför, oavsett tidpunkt för villkorlig frigivning, efter frigivningen måste finnas åtgärder som syftar till att begränsa risken för återfall och som bidrar till en återanpassning i samhället.

I vårt uppdrag ingår därför att överväga om förutsättningarna för och innehållet i de särskilda föreskrifterna som kan meddelas under prövotiden efter villkorlig frigivning bör förändras och lämna nödvändiga författningsförslag. Enligt direktiven får utredaren också identifiera och ta upp andra frågor som anknyter till uppdraget.

9.2 Allmänna utgångspunkter

Arbetet med att förebygga återfall i brott utgör en viktig del av verkställigheten av fängelsestraff. Redan en liten minskning av återfall i brott har betydelse när det gäller mänskligt lidande. Små redu-

cerande effekter på återfall i brott har vidare positiv effekt när det gäller samhällets kostnader.

Som nämnts ovan är tiden efter villkorlig frigivning särskilt känslig när det gäller risken för återfall i brott. Kriminalvårdens studie avseende särskilda utslussningsåtgärder visar dock på effekter när det gäller möjligheterna att genom sådana åtgärder minska risken för återfall i brott (se avsnitt 4.5.1). Som redovisats i kapitel 8 anser vi inte att risk för återfall i brott ska utgöra skäl mot villkorlig frigivning. Ett av skälen för ställningstagandet är att det är svårt att göra säkra bedömningar av risk för återfall på individnivå. Sådana bedömningar bör därför enligt vår uppfattning inte styra strafftiden i anstalt (se kapitel 8).

Att det är svårt att göra säkra bedömningar av risk på individnivå innebär emellertid inte att sådana bedömningar inte alls bör användas. Riskbedömningar utgör viktiga instrument för planering av verkställigheten, lämpliga insatser och behandling under anstalts-tiden. Bedömningar av risk görs också i samband med permissioner och särskilda utslussningsåtgärder. Även när det gäller insatser under prövotiden efter villkorlig frigivning är riskbedömningar av stort värde.

Den förhållandevis stora andelen återfall bland villkorligt frigivna tyder på att det finns ett behov av att stärka de återfallsförebyggande åtgärder som kan vidtas efter villkorlig frigivning. Det sagda gäller särskilt i de fall där hög risk för återfall i brott inneburit att den dömde inte alls, eller endast under mycket kontrollerade former, varit föremål för frigivningsförberedande åtgärder i form av permissioner och särskilda utslussningsåtgärder.

I enlighet med vårt uppdrag har våra överväganden inriktats särskilt på om det, beträffande dömda där risken för återfall i allvarlig brottslighet bedöms vara hög, finns behov av andra typer av särskilda föreskrifter eller åtgärder för att därigenom öka inslaget av kontroll och stöd till den frigivne i syfte att minska återfallsrisken. De förslag vi lämnar är tillämpliga beträffande samtliga som villkorligt frigives från fängelsestraff. Syftet med de återfallsförebyggande åtgärderna är att minska risken för att den frigivne begår nya brott. Det ligger i sakens natur att utökade möjligheter till kontroll kommer att få särskild betydelse i de fall det föreligger hög risk för återfall i allvarlig brottslighet.

Vi har strävat efter att skapa flexibla lösningar och att tydliggöra kopplingen mellan verkställigheten av en fängelsepåföljd i anstalt och i frivård.

I vårt uppdrag ingår inte att utforma någon särskild reglering om verkställighet av straff i frihet eller att göra andra mer genomgripande förändringar av reglerna om kriminalvård i frihet. Vi föreslår därför att förändringar genomförs i 26 kap. brottsbalken. Reglerna om övervakning och särskilda föreskrifter i 26 kap. brottsbalken gäller i stor utsträckning även vid skyddstillsyn enligt 28 kap. brottsbalken. Vi har utformat reglerna på ett sådant sätt att gällande regler för skyddstillsyn i huvudsak kvarstår oförändrade.

9.3 De återfallsförebyggande åtgärderna efter villkorlig frigivning bör förstärkas

9.3.1 Prövotidens längd och allmänna skötsamhetskrav

Bedömning: Det bör inte göras någon förändring avseende prövotidens längd efter villkorlig frigivning. Även framöver bör alltså gälla att prövotiden efter villkorlig frigivning motsvarar den återstående strafftiden, dock minst ett år. De allmänna skötsamhetskraven och skyldigheten för den frigivne att på kallelse inställa sig hos Kriminalvården bör vara kvar.

Prövotidens längd

Efter villkorlig frigivning motsvarar prövotiden den återstående strafftiden, dock minst ett år (26 kap. 10 § brottsbalken).

Gällande regler om prövotidens längd infördes efter förslag av Straffsystemkommittén.¹ Enligt kommittén fanns det skäl att koppla prövotiden till det utmätta straffet på sätt att prövotidens längd blev beroende av det återstående reststraffet. I fråga om de korta fängelsestraffen anförde kommittén att det även beträffande prövotidens längd fanns skäl att bedöma personer som gjort sig skyldiga till lindrigare brott annorlunda än de som gjort sig skyldiga till mer

¹ Se närmare avsnitt 4.3.6.

allvarlig brottslighet. För att förverkande av villkorlig frigivning skulle vara en trovärdig reaktion mot den som efter frigivningen återföll i brott ansågs det dock inte lämpligt med allt för korta prövotider.²

Systemet med prövotid efter villkorlig frigivning innebär att fängelsestraffet är till fullo verkställt först när prövotiden har löpt ut. Under prövotiden gäller allmänna skötsamhetskrav, särskilda föreskrifter kan meddelas, och den frigivne kan ställas under övervakning. Misskötsamhet under prövotiden kan leda till olika sanktioner. Om den frigivne återfaller i brott under prövotiden kan den villkorligt medgivna friheten helt eller till viss del förverkas.

Nuvarande regler om prövotidens längd har gällt under en längre tid och synes fungera väl. Vi kan också ställa oss bakom de argument som har framförts för den nuvarande regleringen. Den gällande ordningen att prövotidens längd som huvudregel är kopplad till den tid som vid villkorlig frigivning återstår av straffet framstår också som logisk. Några skäl har inte framkommit att ändra reglerna om prövotidens längd.

Vår bedömning är att det inte finns skäl att ändra reglerna om prövotidens längd.

Allmänna skötsamhetskrav

De allmänna skötsamhetskraven enligt 26 kap. 14 § första stycket brottsbalken innebär att den som är villkorligt frigiven ska

- vara skötsam,
- efter förmåga försörja sig,
- i övrigt rätta sig efter vad som åligger honom eller henne enligt brottsbalken eller enligt föreskrifter eller anvisningar som meddelats med stöd av balken,
- på kallelse inställa sig hos Kriminalvården, och
- göra vad han eller hon kan för att ersätta genom brottet uppkommen skada, som han förpliktats ersätta.

² SOU 1995:91, Del II, s. 365 f.

Kraven gäller under prövotiden oavsett om den frigivne ställts under övervakning eller inte. Kriminalvården utövar inte någon särskild kontroll över att frigivna som inte står under övervakning följer skötsamhetskraven. För att en övervakningsnämnd ska vidta åtgärder mot en frigiven är det i normalfallet inte tillräckligt att han eller hon åsidosatt det allmänna kravet på skötsamhet, utan det krävs att den frigivne brutit mot föreskrifter eller anvisningar.

De allmänna krav som ställs på den villkorligt frigivne under prövotiden framstår till stor del som självklara. Det har dock ansetts värdefullt att det i lag anges vilka riktlinjer den frigivne bör försöka hålla sig till under verkställigheten av påföljden. De allmänna skötsamhetskraven har också ansetts ge en ram för frivårdens arbete.³

Kravet på skötsamhet utgör ett allmänt mål för den dömdes livsföring under den villkorliga frigivningen. Att den frigivne under prövotiden ska vara skötsam, efter förmåga försörja och betala eventuella skadestånd ligger i sakens natur. Det skulle mot denna bakgrund kunna ifrågasättas om det finns något egentligt behov av ett lagstadgat skötsamhetskrav. Även utan en uttrycklig lagregel om skötsamhet är det möjligt att inskrida med mer ingripande åtgärder (övervakning och särskilda föreskrifter), om det finns behov av det för att minska risken för att den frigivne begår nya brott eller för att i övrigt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Som anförs ovan har emellertid skötsamhetskravet ansetts ge en ram för Kriminalvårdens arbete under övervakningen. Motsvarande lagfästa krav på skötsamhet finns också i andra sammanhang inom straffrättens område. (Se t.ex. 27 kap. 4 §, 28 kap. 6 § med hänvisning till 26 kap. 14 § brottbalken. Jfr även 17 och 22 §§ lagen [1996:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.)

Även om det kan anföras skäl för att ta bort kravet på allmän skötsamhet anser vi att övervägande skäl talar för att det lagfästa skötsamhetskravet bör finnas kvar.

Bestämmelsen i 26 kap. 14 § brottbalken innehåller också en skyldighet för den frigivne att på kallelse inställa sig hos Kriminalvården. Regeln infördes 1983 i syfte att underlätta frivårdens arbete med och kontroll av de frigivna.⁴ Kriminalvården kan enligt 38 kap.

³ Se bl.a. prop. 1982/83:85 s. 86 f. och SOU 2005:54 s. 816.

⁴ Prop. 1982/83:85 s. 128.

12 § brottbalken begära handräckning för den dömdes inställelse. Handräckning bör endast begäras om syftet inte kan uppnås på något annat sätt (5 kap. 19 § frivårdsförordningen). Den frigivne bör även framöver vara skyldig att på kallelse inställa sig hos Kriminalvården.

Vår bedömning är att det lagfästa kravet på skötsamhet och skyldigheten för villkorligt frigivna att inställa sig hos Kriminalvården bör vara kvar.

9.3.2 Övervakning efter villkorlig frigivning

Förslag: Övervakningen ska, om inte annat beslutas, gälla under hela prövotiden.

Kriminalvården ska ha möjlighet att ompröva ett beslut i fråga om övervakning om det finns anledning till det.

Övervakningsbehovet ska även framöver grundas på en bedömning av såväl behovet av kontroll som behovet av hjälp och stöd. Syftet att minska risken för att den frigivne begår nya brott ska uttryckligen framgå av lagtexten.

Övervakningen bör också fortsättningsvis planeras och utformas efter samråd med den frigivne och i samverkan med berörda myndigheter. För att öka strukturen tas regler om det in i lag.

Det kan mot bakgrund av den redovisade statistiken beträffande återfall i brott bland villkorligt frigivna och den utsatta sociala situation som många frigivna befinner sig i antas att det inte sällan finns ett behov av övervakning. I tabell 9.1 nedan redovisas antal villkorligt frigivna från anstalt under 2007–2015 och hur många beslut om övervakning som fattats under samma period. Det är inte alltid som beslutet om övervakning fattas samma år som villkorlig frigivning äger rum och det kan därför inte sägas exakt hur stor andel av de villkorligt frigivna som ställs under övervakning varje år. Av statistiken kan dock slutsatsen dras att majoriteten av de villkorligt frigivna ställs under övervakning. Andelen som ställs under

övervakning är betydligt högre beträffande dömda med strafftider över två år.⁵

Tabell 9.1 Villkorligt frigivna med övervakning

Antal klienter som blivit villkorligt frigivna under 2007–2015

År	Antal avgångar från anstalt totalt	Antal villkorlig frigivna	Antal villkorlig frigivna med övervakning	Ungefärlig andel frigivna med övervakning ⁶
2007	10 134	8 126	5 799	71 %
2008	10 097	7 925	5 463	69 %
2009	9 902	7 902	5 272	67 %
2010	9 745	7 702	4 917	64 %
2011	9 577	7 544	4 731	63 %
2012	9 981	7 826	4 844	62 %
2013	9 372	7 246	4 303	59 %
2014	8 937	6 890	3 917	57 %
2015	8 694	6 720	3 686	58 %

Källa: Kriminalvården.

Övervakning ska enligt 26 kap. 11 § brottsbalken beslutas om det bedöms påkallat. Övervakningen upphör, om inte annat särskilt beslutats, sedan ett år av övervakningen har förflutit. För dem som villkorligt frigives från ett längre fängelsestraff och som vid frigivningen har en återstående strafftid överstigande ett år upphör vanligen övervakningen innan prövotiden har löpt ut. Det torde vara sällsynt förekommande, men om den frigivne inte iakttar vad som åligger honom eller henne kan övervakningsnämnden enligt 26 kap. 18 § 2 brottsbalken besluta om övervakning under viss tid efter det att ett år av prövotiden har förflutit, dock längst till prövotidens utgång.

De nu gällande reglerna om övervakning infördes i början av 1980-talet. I förarbetena anges att frivårdens resurser bör koncentreras till fall där övervakningen kan fylla ett behov och att övervakning därför endast bör användas när den kan förväntas fylla

⁵ I kapitel 8 (avsnitt 8.5.7) finns en redogörelse för hur många som ställs under övervakning efter avtjänade strafftider på två år och däröver.

⁶ Beslut om övervakning fattas inte alltid samma år som villkorlig frigivning äger rum och den redovisade andelen villkorligt frigivna med övervakning är därför ungefärlig.

någon positiv funktion. Även straffets längd bör enligt motiven vägas in i bedömningen. Som exempel anges att övervakning som regel kan underlätas vid villkorlig frigivning från fängelse i högst sex månader.⁷

Det är angeläget att Kriminalvårdens resurser används där de kan antas behövas mest. Även framöver bör övervakning vara förbehållet de fall där det finns ett behov av åtgärden och beslut om övervakning bör grundas på en individuell bedömning utifrån såväl övervakningens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd ska bedömningen av frågan om övervakning grundas på den behovs- och riskutredning som gjorts i verkställighetsplanen. Risken för återfall bedöms i termer av låg, medel eller hög. Medelhög eller hög risk för återfall leder i normalfallet till att den dömda ställs under övervakning. Även den aktuella strafftiden, den dömdes ålder och eventuellt beslut om utvisning har betydelse för bedömningen.

Det är av stor vikt att planen för hela verkställigheten är förutsebar och tydlig för den dömda. Kriminalvården gör därför redan på ett tidigt stadium av verkställigheten en preliminär bedömning av frågan om övervakning. Själva beslutet fattas sedan i anslutning till tidpunkten för villkorlig frigivning eller därefter. Det är en sammanvägning av omständigheterna som ligger till grund för bedömningen av om den frigivne bör ställas under övervakning. Syftet med övervakning är att minska risken för att den frigivne begår nya brott. Detta bör komma till uttryck i lagregeln. Redan nu ställs i genomsnitt drygt 80 procent av dem som frigives från fängelsestraff överstigande två år under övervakning. Förutom den uttryckliga regeln om syftet med övervakning, finns det därmed inte skäl för att ändra reglerna för när den frigivne ska ställas under övervakning.

Vi anser dock att reglerna bör ändras på så sätt att tiden för övervakning knyts direkt till prövotiden. Övervakningen bör bestå under prövotiden såvida inte annat beslutas. En sådan ordning innebär att övervakningen utan särskilt beslut kan fortgå under en längre period för dem som har en straffåterstod på mer än ett år. Syftet är att förtydliga att det är behovet av övervakning som ska styra övervakningstidens längd. Det är inte motiverat att över-

⁷ Se prop. 1982/83:85 s. 126.

vakningen ska upphöra efter ett år om det då fortfarande finns behov av stöd och kontroll.

Behovet av övervakning ska även framöver fortlöpande omprövas. Det är viktigt att Kriminalvården utarbetar rutiner för att löpande kontrollera behovet av övervakning så att Kriminalvårdens resurser koncentreras till fall där de kan förväntas ge resultat. Om övervakningen har fungerat utan anmärkning under en viss tid och inte längre är påkallad ska övervakningen upphöra. Det är den frigivne som genom sitt beteende kan påverka inte bara övervakningens innehåll utan också om han eller hon överhuvudtaget ska stå under övervakning. Vanligen är risken för återfall i brott och behovet av insatser som störst i tiden närmast efter den villkorliga frigivningen och innehållet i övervakningen måste löpande anpassas efter behovet. Endast i undantagsfall torde det komma ifråga att övervakningen behöver pågå under en längre tid än tre år.

Närmare regler om planeringen av övervakningen finns i 5 kap. 3 § frivårdsförordningen. Bestämmelsen gäller både för skydds-tillsynsdömda och villkorligt frigivna som ställts under övervakning. Av bestämmelsen framgår bl.a. att planeringen av övervakningen ska göras vid ett möte med den dömde och övervakaren samt att det ska upprättas en plan för övervakningen som anger vilka åtgärder som ska vidtas. Vid planeringen ska också undersökas i vilken utsträckning Kriminalvården behöver medverka för att förmedla stöd och hjälp.

Kriminalvårdens tillsynsansvar omfattar inte endast själva övervakningen av klienten utan också de formella åtgärder som står till frivårdens förfogande för att få den frigivne att följa de regler som gäller för honom eller henne. I Kriminalvårdens ansvar ingår att samverka med andra myndigheter. I enlighet med normaliseringsprincipen har Kriminalvårdens klienter rätt till samhällets stödfunktioner gällande t.ex. vård, boende och arbete, på samma villkor som andra i samhället (se 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken). Som redogjorts för i kapitel 4 pågår ett löpande arbete inom Kriminalvården för att förbättra samverkan med andra myndigheter och aktörer. Under övervakningen åligger det frivården att till den frigivne förmedla det stöd och den hjälp som han eller hon har rätt till. På samma sätt som gäller för planeringen av verkställigheten i anstalt (jfr 1 kap. 5 § tredje stycket fängelselagen) är det viktigt att den dömde motiveras att aktivt delta och medverka i planeringen av

övervakningen. Det sagda innebär givetvis inte att det är den dömde som avgör vilka åtgärder som bör komma i fråga.

Det är viktigt att det finns en tydlig plan och struktur för verkställigheten och att planeringen innefattar både verkställigheten i anstalt och i frivård. För fängelsedömda upprättas en individuell plan för verkställigheten (1 kap. 5 § fängelselagen). Den individuella verkställighetsplanen omfattar inte bara tiden i anstalt och frigivningsförberedande åtgärder utan också eventuell övervakning efter villkorlig frigivning. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd ska den verkställighetsplan som fastställts under verkställigheten i anstalt fastställas på nytt senast inom fyra månader efter villkorlig frigivning. Regler om att en plan för övervakningen ska upprättas finns, som nämnts, också i 5 kap. 3 § frivårdsförordningen.

Vi anser att det i 26 kap. brottsbalken bör tas in bestämmelser om att det ska finnas en plan för övervakningen samt att övervakningen ska planeras och utformas i samråd med den dömde och i samverkan med berörda myndigheter. Syftet är att öka strukturen och tydligheten beträffande planeringen av övervakning efter villkorlig frigivning.

Vi föreslår att övervakningen som utgångspunkt ska gälla under prövotiden om det finns behov av det och att Kriminalvården ska kunna ompröva beslut om övervakning.

9.3.3 Särskilda föreskrifter

Förslag: Endast villkorligt frigivna som står under övervakning ska kunna meddelas särskilda föreskrifter.

För att tydliggöra att särskilda föreskrifter kan meddelas också i kontrollsyfte ska i lagtexten anges att särskilda föreskrifter ska meddelas i syfte att minska risken för att den frigivne begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället.

En föreskrift om skyldighet att lämna prov för kontroll av att den villkorligt frigivne inte är påverkad av alkohol, andra beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa

hälsofarliga varor ska kunna beslutas även om den frigivne inte meddelats föreskrift om vård och behandling.

Möjligheten att meddela föreskrift om boende förtydligas så att det uttryckligen framgår att en sådan föreskrift också kan avse ett kontrollerat boende.

Möjligheten att meddela föreskrift om sätt och tid för betalning av skadestånd på grund av brott ska utgå.

Bedömning: Övervakaren bör även fortsättningsvis ha möjlighet att medge tillfällig jämkning av de anvisningar, föreskrifter och kontrollåtgärder som har beslutats.

Allmänt om föreskrifter

Även framöver bör gälla att själva frihetsberövandet utgör det centrala sanktionsinnehållet i ett fängelsestraff. För att förhindra återfall i brott och i högre grad förbättra den frigivnes anpassning i samhället finns det dock skäl att överväga ytterligare åtgärder som syftar till att tillgodose ett behov av kontroll och möjlighet att påverka den frigivnes förhållanden efter villkorlig frigivning. Det sagda gäller särskilt i de fall risken för återfall i brott bedöms vara hög.

Det finns ingen tillgänglig statistik över antal villkorligt frigivna med särskilda föreskrifter. Enligt uppgift från Kriminalvården förekommer det i begränsad omfattning att det meddelas särskilda föreskrifter efter villkorlig frigivning. Enligt vår mening finns det anledning att i högre utsträckning använda särskilda föreskrifter efter villkorlig frigivning. Som utgångspunkt bör gälla att den frigivne meddelas en eller flera föreskrifter om vad som ska gälla efter frigivningen. Det skapar en tydlighet och struktur för övervakningstiden. Beslut om särskilda föreskrifter bör grundas på en bedömning i det enskilda fallet. Vid bedömningen ska särskilt risken för återfall i brott, behovet av kontroll och den dömdes behov av och mottaglighet för åtgärder beaktas.

Viktiga slutsatser i forskningsrapporter på området är att åtgärder som enbart är inriktade på kontroll, såsom randomiserade drogtester och elektronisk övervakning etc., inte har någon återfalls-

förebyggande effekt om de inte kombineras med behandlingsinsatser.⁸ Utgångspunkten bör därför vara att återfallsförebyggande åtgärder är inriktade på att tillgodose såväl behovet av stöd och hjälp som behovet av kontroll. Detta är inte liktydigt med att det alltid måste krävas att den frigivne själv har insikt om att han eller hon har behov av den aktuella åtgärden för att en föreskrift ska meddelas. Sålunda behöver t.ex. inte den som lider av någon form av missbruk själv ha insikt i sin problematik för att det ska finnas skäl för en föreskrift om programverksamhet och drogkontroll i syfte att minska risken för återfall i brott.⁹

Endast de som står under övervakning ska kunna meddelas särskild föreskrift

En allmän förutsättning för meddelande av en särskild föreskrift enligt 26 kap. 15 § brottsbalken är att det finns skäl att anta att den frigivne för sin anpassning i samhället behöver stöd. Särskilda föreskrifter får inte meddelas enbart i syfte att åstadkomma en ytterligare skärpning av påföljden. Behovet av åtgärden ska vara styrande. Liksom beslut om övervakning är syftet med särskilda föreskrifter att minska risken för återfall i brott eller på annat sätt underlätta den frigivnes anpassning i samhället. Behovet av en särskild föreskrift och valet av föreskrift bör bedömas utifrån såväl föreskriftens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion.

I förarbetena framhålls att särskilda föreskrifter endast bör meddelas om det föreligger praktiska möjligheter att kontrollera efterlevnaden av föreskriften.¹⁰ Bortsett från sådana föreskrifter som gäller kontakt- och underrättelseskyldighet under övervakningen enligt 26 kap. 15 § fjärde stycket brottsbalken krävs inte att den dömde står under övervakning för att han eller hon ska kunna

⁸ Shelley L. Brown, Encouraging community release and appropriate supervision, Research Branch, Correctional Service of Canada, www.csc-scc.gc.ca/research/forum/e131/e131n-eng.shtml med hänvisning till Gendreau, Goggin, Cullen och Andrews (2000), The effects of community sanctions and incarceration on recidivism. Forum on Corrections Research, 12(2), 11–13. Se även Cullen och Jonson, Rehabilitation and Treatment Programs, Crime and Public Policy, s. 293–344, Gleicher, Manchak och Cullen, Creating a Supervision Tool Kit: How to improve probation and parole, Federal Probation; June 2013, Volume 77, number 1, s. 22 ff. och Kriminalvården, Slutrapport av STICS försöksverksamhet 2011–2013.

⁹ Jfr vad som sägs nedan beträffande behandling av medicinsk karaktär. Behandling av medicinsk karaktär kan, liksom annars i samhället, normalt endast ges dömda på frivillig grund.

¹⁰ Prop. 1982/83:85 s. 89.

meddelas en särskild föreskrift. Kravet på att efterlevnaden ska vara möjlig att kontrollera innebär dock att det i praktiken endast är de som står under övervakning som får särskilda föreskrifter. Som skäl för att det i vissa fall kan finnas skäl att även den som inte står under övervakning ska kunna vara underkastad en särskild föreskrift anges i förarbetena att en särskild föreskrift kan behöva kvarstå efter det att övervakningstiden har upphört.¹¹

Vi har föreslagit att övervakningen som huvudregel ska pågå under hela prövotiden. Det finns därmed inte längre något behov av att kunna meddela en särskild föreskrift när den villkorligt frigivne inte står under övervakning och vi föreslår därför att endast de som står under övervakning ska kunna meddelas en särskild föreskrift.

En särskild föreskrift får som längst pågå till dess prövotiden har löpt ut. Bortsett från särskild föreskrift om vistelseort eller bostad som endast får meddelas på viss tid, högst ett år åt gången, kan en särskild föreskrift meddelas att gälla tills vidare utan närmare angivande av tid. Enligt vår mening bör särskilda föreskrifter alltid meddelas att gälla under viss tid och vi föreslår att reglerna ändras så att föreskrift ska meddelas för viss tid, högst ett år åt gången. Det sagda innebär givetvis inte att föreskriften alltid måste kvarstå under hela den beslutade tiden. På samma sätt som gäller för övervakning måste behovet av särskilda föreskrifter prövas löpande under övervakningstiden. Om övervakningen och meddelade föreskrifter har fungerat utan anmärkning kan det t.ex. finnas skäl att, efter en tid, ändra föreskrifter i syfte att minska graden av kontroll. I förekommande fall får också tiden för en föreskrift förlängas, om det finns behov av det.

Övervakaren får enligt 26 kap. 17 § brottsbalken meddela anvisningar i fråga om verkställandet av särskilda föreskrifter och också medge tillfällig lättnad och vidta jämkning. Det är viktigt att det finns utrymme för viss flexibilitet i fråga om meddelade föreskrifter och övervakaren bör därför även framöver kunna medge tillfällig jämkning av de anvisningar och föreskrifter som har beslutats.

¹¹ A. prop. s. 106.

Vistelseort och bostad

Föreskrift om vistelseort och bostad är bl.a. tänkt att användas i kontrollsyfte när det är särskilt angeläget att hålla den frigivne borta från en viss miljö.¹² Enligt uppgift från Kriminalvården är särskilda föreskrifter om vistelseort och bostad i samband med villkorlig frigivning ovanliga. Enligt vår mening finns det alltså behov av att i syfte att förebygga återfall i brott kunna meddela en föreskrift om vistelseort och bostad. Möjligheten att meddela föreskrifter av detta slag bör därför finnas kvar.

Om vistelseort anges i förarbetena att en sådan föreskrift i vissa fall kan vara ett bra medel för att motverka fortsatt brottslighet från klientens sida.¹³ En föreskrift om vistelseort kan t.ex. gälla förbud för en man att vistas på den ort där ett barn eller kvinna som han förgripit sig på bor.¹⁴ De redovisade exemplen från förarbetena antyder att föreskrift om vistelseort primärt är tänkt att användas för förhindra att den frigivne vistas på vissa platser. Det synes dock inte uteslutet att en sådan föreskrift också kan innebära en mer ingripande inskränkning av rörelsefriheten såsom en skyldighet för den frigivne att vistas på en viss plats eller ett visst område, t.ex. inom en kommun.

Regler om vistelseort finns bl.a. i 26 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. I samband med beslut om öppen psykiatrisk tvångsvård ska föreskrivas de särskilda villkor som ska gälla för vården. Ett sådant villkor kan t.ex. avse vistelseort. Motsvarande villkor kan beslutas vid öppen rättspsykiatrisk vård för den som dömts till rättspsykiatrisk vård med eller utan särskild utskrivningsprövning (3 a och 3 b §§ lagen [1991:1129] om rättspsykiatrisk vård). Villkor om vistelseort i samband med öppen psykiatrisk tvångsvård torde vanligen avse att patienten ska vistas på en viss ort. Begreppet vistelseort användes också i den numera upphävda lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen). I 2 kap. 32 § tredje stycket nämnda lag angavs vistelseort och anmälningsskyldighet som exempel på de villkor som fick ställas för permission. När kriminalvårdslagen ersattes av fängelselagen utgick begreppet vistelseort. Tillstånd till vistelse utanför anstalt (t.ex. permission) ska enligt

¹² SOU 1981:92 s. 112.

¹³ A. bet. s. 148.

¹⁴ SOU 2005:54 s. 836.

10 kap. 5 § fängelselagen förenas med de villkor som behövs. Av förarbetena framgår att någon ändring i sak inte var avsedd och att villkor enligt sistnämnda lagrum kan avse t.ex. vistelseort, anmälningsskyldighet, krav på nykterhet och förbud mot att kontakta brottsoffer.¹⁵ Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) kan villkor enligt 10 kap. 5 § fängelselagen avse t.ex. förbud att vistas inom ett visst geografiskt område eller skyldighet att under hela eller delar av permissionen vistas inom ett visst geografiskt område, t.ex. permissionsadressen eller annan angiven plats.

En föreskrift om vistelseort kan innebära såväl *en skyldighet för den frigivne att vistas på en viss plats eller inom ett visst område*, som *ett förbud för den frigivne att vistas på en viss plats eller inom ett visst område*.

En föreskrift om förbud för den frigivne att vistas på en viss plats eller inom ett särskilt angivet område kan exempelvis avse förbud att vistas i eller i närheten av brottsoffers bostad eller andra platser där risken för återfall i brott bedöms vara särskilt stor, t.ex. en klubblokal eller liknande. Förbudet kan vara generellt eller avse vissa särskilt angivna tider. En föreskrift som innefattar ett förbud för den frigivne att vistas på viss plats eller område är en långt mindre ingripande åtgärd än en skyldighet för den frigivne att vistas på viss plats eller inom ett visst område. Det står klart att det endast under mycket speciella omständigheter kan anses proportionerligt – utifrån intresset av att förhindra återfall i brott – att meddela en föreskrift om skyldighet för den frigivne att vistas på viss plats eller inom ett visst område. Graden av ingripande kan dock minskas genom att föreskriften utformas att gälla endast under vissa timmar per dag, vissa dagar i veckan eller liknande. En föreskrift om vistelseort kan t.ex. bestå i att den frigivne är skyldig att vistas i bostaden nattetid. Som närmare utvecklas nedan föreslår vi att efterlevnaden av en föreskrift om vistelseort ska kunna kontrolleras genom elektronisk övervakning.

Föreskrift om den dömdes bostad har ansetts vara av värde med hänsyn till hans eller hennes möjlighet till rehabilitering. En sådan föreskrift har också ansetts fylla en viktig funktion ur kontrollsynpunkt. Som exempel på en särskild föreskrift om bostad anges i förarbetena placering på behandlingshem, inom familjevård och lik-

¹⁵ Prop. 2009/10:135 s. 162.

ande.¹⁶ Föreskrifter om boendet är förhållandevis ingripande för den enskilde. I vissa situationer, särskilt i de fall där frigivningsförberedande åtgärder som permission och särskilda utslussningsåtgärder på grund av risken för återfall varit uteslutna eller mycket begränsade, kan dock föreskrifter av nu aktuellt slag vara motiverade.

Kriminalvårdens studie av särskilda utslussningsåtgärder visar att det inte är så stor skillnad mellan utslussade och icke-utslussade intagna beträffande ålder vid verkställighetens början, brottsdebutålder, antal tidigare lagföringar och födelseland. Intagna som beviljats utslussning hade dock i genomsnitt längre påföljder. Bland de icke-utslussade intagna fanns vidare en högre andel som hade ett aktuellt alkohol- och narkotikamissbruk, tidigare psykiatrisk ohälsa samt högre bedömd risk för att återfalla i brott. Risk för återfall i brott utgör en del av bedömningen av om särskild utslussningsåtgärd ska beviljas. Gemensamt för de olika utslussningsåtgärderna är att åtgärden endast får beviljas om det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig.

Det är naturligt att en beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig innebär att utslussning inte kan komma i fråga. Det är också av hänsyn till brottsoffer och tilltron till fängelsepåföljden rimligt att intagna som bedöms ha en beaktansvärd risk för återfall i brott, som inte bedöms kunna hanteras inom ramen för de åtgärder som kan vidtas under utslussningen, inte heller beviljas en sådan åtgärd. Efter villkorlig frigivning är emellertid bedömningen den motsatta. Efter villkorlig frigivning är det just den höga risken för återfall som kan motivera en särskild föreskrift om boendet.

På uppdrag från regeringen genomförde Kriminalvården 2013 en klientundersökning avseende klienter som verkställer påföljd i anstalt eller frivård.¹⁷ I Kriminalvårdens klientundersökning anges att nästan hälften (47 procent) av dem som dömts till fängelse hade egen bostad eller var sammanboende vid verkställighetens början. Cirka 23 procent bodde hos sina föräldrar eller hos släktingar, 20 procent

¹⁶ Se SOU 1981:90 s. 148.

¹⁷ Kriminalvården, Klientkartläggning 2013 – Ett regeringsuppdrag. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter.

var bostadslösa, men de flesta hade löst det med någon form av tillfällig bostad. Cirka två procent av dem som dömts till fängelse var bostadslösa i den meningen att de var uteliggare. Av de villkorligt frigivna med övervakning hade också nära hälften (45 procent) egen bostad eller var sammanboende. En något högre andel (29 procent) var boende hos sina föräldrar eller släktingar. Ungefär nio procent var bostadslösa, men hade en tillfällig bostad och ca åtta procent bodde på institution/familjehem eller i träningslägenhet.

Av klientundersökningen framgår att missbruk, kriminalitet, bristande utbildning och möjlighet till försörjning samt psykisk ohälsa är de vanligast förekommande problemområdena för villkorligt frigivna som står under övervakning. Jämfört med de andra problemområdena synes boendesituationen innebära mindre problem. Boendet är dock en viktig förutsättning för den frigivnes möjligheter till anpassning i samhället och i förlängningen också för att minska risken för återfall. Genom ett ordnat boende förbättras även den frigivnes förutsättningar att tillgodogöra sig återfallsförebyggande insatser och sköta eventuellt arbete eller annan sysselsättning. Att den frigivne under en övergångsperiod efter villkorlig frigivning har ett ordnat boende som kan innefatta stöd- och kontrollåtgärder motsvarande de som kan ges inom ramen för en placering på ett halvväxshus eller familjehem kan på ett avgörande sätt förbättra förutsättningarna för den frigivne att leva ett laglydigt liv. Om den frigivne har ordnat boende kan det med hänsyn till risken för återfall i brott finnas behov av att i kontrollsyfte meddela anvisningar om den bostaden. När den frigivne saknar ordnade boendeförhållanden kan en anvisning om ett boende genom en föreskrift också utgöra ett stöd. I de fall den frigivne saknar ordnade boendeförhållanden blir förutsättningarna för att meddela föreskrifter om boendet ytterst en resursfråga. Enligt vår mening bör föreskrifter om boendet dock komma till användning i högre utsträckning än vad som är fallet i dag och det bör avsättas resurser för detta.

Vi anser att det finns skäl att förtydliga bestämmelsen så att det klart framgår att en föreskrift om bostad även kan avse någon form av kontrollerat boende.

Arbete, utbildning eller annan sysselsättning

Föreskrifter om arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet eller utbildning syftar främst till att åstadkomma en positiv förändring av den dömdes sociala situation. Uttrycket annan förvärvsverksamhet tar sikte på egenföretagare och infördes för att också den som driver eget företag ska kunna erhålla en föreskrift rörande sysselsättning i kontrollsyrte.¹⁸ Ordnade förhållanden i fråga om sysselsättning eller utbildning utgör en av flera viktiga komponenter för att minska risken för återfall i brott. Det kan också antas att en föreskrift av detta slag kan utgöra ett stöd för den frigivne.

Vi anser att det även framöver bör finnas möjlighet att meddela föreskrifter om arbete, utbildning eller annan sysselsättning.

Vård, behandling och programverksamhet

Föreskrifter om vård och behandling kan vara av vitt skilda slag och omfattning. Det kan vara fråga om läkarvård, missbruksvård eller annan vård eller behandling i eller utanför sjukhus eller annan liknande inrättning. Inom Kriminalvården finns vidare en rad ackrediterade behandlingsprogram – inom kriminalitet, våld, partnervåld, sexualbrott samt missbruk och beroende – som den dömda kan delta i på anstalt och/eller i frivården. Behandlingen kan också bestå i samtal som syftar till att motivera den dömda att inte återfalla i brott eller missbruk.

En särskild föreskrift av nu aktuellt slag kan innefatta medicinsk behandling. Med behandling av medicinsk karaktär avses såväl somatisk som psykiatrisk behandling. Medicinsk behandling kan, liksom annars gäller i samhället, normalt endast ges dömda på frivillig grund.¹⁹ Beträffande intagna i anstalt kommer detta numera till uttryck i 3 kap. 2 § tredje stycket fängelselagen. Samma sak gäller givetvis under den fortsatta verkställigheten av ett fängelsestraff efter villkorlig frigivning; en särskild föreskrift kan inte ersätta ett sådant beslut om tvångsvård som i vissa fall kan beslutas enligt de särskilda lagar som gäller för sådan vård. En föreskrift om vård och behandling som kan sägas innebära hälso- och sjukvård i egentlig

¹⁸ Prop. 1982/83:85 s. 90 och SOU 1981:92 s. 113.

¹⁹ Se bl.a. prop. 1997/98:95 s. 52.

mening kan därför inte meddelas om den dömde uttryckligen motsätter sig det. Vanligen anses den dömde ha lämnat ett i vart fall tyst medgivande till vården. Om den dömde vägrar finns emellertid inte förutsättningar för föreskriften.

Så länge det inte är fråga om behandling av medicinsk karaktär finns det inte något formellt hinder mot att meddela en föreskrift om behandling mot den dömdes vilja (se t.ex. JO 1995/96 s. 126 om deltagande i gruppsamtal).²⁰ En annan sak är att det inte alltid anses meningsfullt att tvinga den dömde att genomgå ett behandlingsprogram som han eller hon saknar motivation för.

Det är förhållandevis vanligt att det vid skyddstillsyn meddelas en föreskrift om vård och behandling. En särskild föreskrift kan också avse deltagande i programverksamhet inom frivården som syftar till att motverka brott eller missbruk. Vid villkorlig frigivning förekommer denna typ av föreskrifter mer sällan. När det gäller villkorligt frigivna bör särskilt framhållas att en föreskrift av nu aktuellt slag kan meddelas för att den dömde efter villkorlig frigivning ska kunna fullfölja en behandling som påbörjats under anstaltsvistelsen. Det kan vara fråga om ett behandlingsprogram som den intagne deltagit i på anstalten eller inom ramen för en särskild utslussningsåtgärd i form av vårdvistelse. Beträffande vårdvistelse framhålls i förarbetena att det för att förhindra återfall i såväl missbruk som brott och för att underlätta den enskildes anpassning i samhället är viktigt att behandlingen vid behov fortsätter även efter den villkorliga frigivningen.²¹ Inför beslut om vårdvistelse samverkar Kriminalvården med frivården och socialtjänsten i syfte att ta fram en gemensam vårdplan för den intagne. Fördelningen av kostnadsansvaret mellan Kriminalvården och socialtjänsten utreds innan vårdvistelse beviljas. Om vården planeras att pågå efter den villkorliga frigivningen, då kostnadsansvaret övergår till den intagnes hemkommun, bör enligt Kriminalvårdens riktlinjer en skriftlig ansvarsförbindelse om kostnadsansvaret inhämtas från socialtjänsten före beslut.²²

²⁰ Se även Umeå tingsrätts slutliga beslut den 10 juni 2015 i Ä 1356-15 avseende deltagande i Kriminalvårdens program för behandling av sexualbrottsdömda och behandlingsprogram för alkoholmissbruk.

²¹ Prop. 2005/06:123 s. 31.

²² Enligt uppgift från Kriminalvården är det problematiskt att få beslut om ansvarsförbindelse från kommunerna. Se t.ex. Kriminalvårdens årsredovisning för 2015.

Som berörts ovan har Kriminalvården flera olika behandlingsprogram. Det finns flera program som särskilt riktar sig till klienter med drog- eller alkoholmissbruk. Det finns också program för klienter med spelberoende. Vidare finns program som allmänt riktar sig till personer som har en kriminell livsstil som gör att de återfaller i brott. Det finns vidare behandlingsprogram som syftar till att komma till rätta med mer specifik problematik, såsom olika program som särskilt riktar sig till personer som dömts för våldsbrott och sexualbrott eller till personer som behöver stöd för att lämna en kriminell gruppering.

Vi anser att föreskriftsmöjligheten avseende vård och behandling bör tydliggöras och att det bör anges att en föreskrift kan avse deltagande i programverksamhet som syftar till att bryta missbruk eller annat beteende.

Föreskrift om skyldighet att lämna prov för drogkontroll m.m.

Den som meddelats en föreskrift om vård och behandling kan också åläggas en skyldighet att lämna urin-, blod- och utandningsprov m.m. för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av beroendeframkallande medel. Möjligheten att föreskriva en skyldighet att lämna sådant prov är ett sätt att kontrollera efterlevnaden av en föreskrift om vård och behandling och av väsentlig betydelse för att genomföra olika typer av vård och behandling för missbruk.

Missbruk av narkotika utgör i sig ett brott och sådant missbruk är ofta en riskfaktor för återfall också i annan typ av brottslighet. Självklart är det inte acceptabelt att villkorligt frigivna använder narkotika. Ett pågående alkoholmissbruk utgör också en risk som försvårar den frigivnes möjligheter till anpassning till samhället. Många brott begås också under påverkan av alkohol och/eller narkotika. Enligt vår mening vore det alltför långtgående att uppställa en generell skyldighet för den övervakade att helt avhålla sig från alkohol. Det bör dock kunna krävas att den övervakade ska vara nykter och drogfri även om han eller hon inte ska undergå föreskriven vård eller behandling. En sådan situation kan t.ex. vara att den frigivne meddelats särskild föreskrift om någon form av kontrollerat boende. Det framstår som naturligt att en placering på ett särskilt boende förenas med föreskrift om att den frigivne ska avhålla sig från alko-

hol och droger. Ett krav på nykterhet i samband med att den övervakade fullgör föreskrifter är inte endast påkallat med hänsyn till risken för fortsatt brottslighet. Inte minst av säkerhetsskäl är det också rimligt att den som står under övervakning är nykter vid kontakter med övervakaren. Samma krav bör gälla vid föreskrift om programverksamhet, arbete eller annan sysselsättning.

Vi anser att det ska vara möjligt att meddela föreskrift om drogprov även om det inte samtidigt meddelats en föreskrift om vård och behandling.

Föreskrift om betalning av skadestånd

För villkorligt frigivna är den ekonomiska situationen oftast besvärlig och de flesta har en svag anknytning till arbetsmarknaden. Ekonomiskt bistånd är den vanligaste källan till försörjning.²³ Många frigivna har skulder som direkt eller indirekt härrör från tidigare kriminalitet. Den som står under övervakning kan få hjälp av övervakaren att ordna upp sin ekonomiska situation genom att göra avbetalningsplaner, komma i kontakt med kommunala budgetrådgivare etc. Oavsett om övervakare förordnats eller inte åligger det också den frigivne, enligt de allmänna skötsamhetskrav som gäller under prövotiden, att efter förmåga betala skadestånd som ålagts honom eller henne på grund av brottet.

Att bli skuldfri är sannolikt ett viktigt led i de förändringar som krävs för att komma ifrån ett kriminellt liv. Möjligheten att meddela en föreskrift om tid och sätt för skadeståndsskyldighetens fullgörande har ansetts fylla en pedagogisk funktion och också ha viss betydelse för målsägandens ställning.²⁴

Föreskrift om betalning av skadestånd på grund av brott förekommer i princip inte, varken för skyddstillsynsdömda eller för villkorligt frigivna. Möjligen beror detta på att många dömda har en ansträngd ekonomisk situation och helt enkelt saknar förmåga att betala skadestånd. En föreskrift om betalning av skadestånd bör nämligen inte meddelas om en sådan med hänsyn till den frigivnes

²³ Kriminalvården, Klientkartläggning 2013 – Ett regeringsuppdrag. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter, s. 65.

²⁴ Prop. 1982/83:85 s. 91 och 73.

ekonomiska situation och övriga omständigheter kan antas motverka hans eller hennes anpassning i samhället.²⁵

Även om det sannolikt ofta är bristande förmåga som leder till att den dömde inte betalar utdömda skadestånd har framkommit att det också kan vara förenat med svårigheter för den som ålagts betalningsskyldighet att göra rätt för sig innan den skadeståndsberättigade ansöker om verkställighet. Ett informationsblad med information om frivillig betalning av skadestånd skickas med den tilltalades exemplar av domen när domen expedieras. I betänkandet *Lätt att göra rätt – om förmedling av brottskadestånd* (SOU 2010:1) anges dock att det ändå är många dömda som helt enkelt inte vet att de själva måste ta initiativ till betalning. Många skadeståndsskyldiga tror att det ska komma ett inbetalningskort eller en faktura på samma sätt som sker i fråga om ersättning till brottsofferfonden samt eventuella försvararkostnader och kostnader för målsägandebiträde som den dömde ska återbetala till staten. Även de som förstått att de själva måste ta initiativ till betalning kan stöta på problem med att fullgöra sin betalningsskyldighet såsom att målsäganden har sekretessbelagda eller skyddade personuppgifter.²⁶

Den som tilldömts skadestånd på grund av brott har givetvis ett berättigat intresse av att få betalt. Enligt vår mening finns det dock flera betänkligheter mot möjligheten att meddela en föreskrift om tid och sätt för skadeståndsskyldighetens fullgörande. Det kan ifrågasättas om det finns något egentligt behov av att tvångsvis föreskriva på vilket sätt och när betalningen ska erläggas. Det framstår också som tveksamt med en reglering som innebär att den frigivne kan bli föremål för frihetsberövande genom omhändertagande eller ytterst förverkande av villkorligt medgiven frihet för att han eller hon inte betalar sina skulder.²⁷

En brottmålsdom varigenom den dömde förpliktats att betala skadestånd är en exekutionstitel som kan läggas till grund för en begäran om verkställighet hos kronofogdemyndigheten (jfr 3 kap. 1 § utsökningsbalken). När domen expedieras till den som erhållit skadestånd ska domstolen enligt expeditionshandboken skicka med

²⁵ NJA II 1962 s. 427 och Berggren m.fl. Brottsbalken. En kommentar. 26 kap. 15 § brottsbalken, Zeteo, uppdaterad den 20 april 2017.

²⁶ Se SOU 2010:1 s. 53 f.

²⁷ Jfr den restriktivitet som gäller beträffande bötesförvandling se prop. 1982/83:93 och NJA 2012 s. 22.

informationsbladet ”Så får du ersättning för dina skador” från Brottsoffermyndigheten. När tiden för överklagande av domen har gått ut skickar domstolen brottmålsdomar med beslut om skadestånd till Kronofogdemyndigheten (25 a § förordningen [1990:893] om under rättelse om dom i vissa brottmål m.m.). Den som tillerkänts skadestånd får därefter en blankett med en skriftlig förfrågan från Kronofogdemyndigheten om han eller hon vill ha hjälp med att driva in skadeståndet.²⁸ I normalfallet är en ansökan hos Kronofogdemyndigheten förenad med avgifter. Den som ansöker om verkställighet av skadestånd på grund av brott är dock befriad från att betala grundavgift, särskild avgift, föreberedelseavgift och försäljningsavgifter (15 § förordningen [1992:1094] om avgifter vid Kronofogdemyndigheten). Om den dömda inte har några tillgångar får den skadeståndsberättigade ett skriftligt besked härom från Kronofogdemyndigheten. Ärendet ligger kvar hos Kronofogdemyndigheten till dess skulden är helt betald eller ansökan återkallas. Den skadeståndsberättigade kan undersöka om någon försäkring (t.ex. hemförsäkring eller olycksfallsförsäkring) kan täcka skadeståndet. Om ingen försäkring faller ut kan den som utsatts för brott vända sig till Brottsoffermyndigheten och ansöka om brottskadeersättning. Att skadeståndet betalas av ett försäkringsbolag eller Brottsoffermyndigheten innebär inte att den dömda blir befriad från skadeståndsskyldighet. Försäkringsbolaget eller Brottsoffermyndigheten tar över den skadeståndsberättigades rätt till skadestånd upp till det belopp som har betalats ut och återkräver beloppet från den dömda.

Det är viktigt att både den dömda och den som utsatts för brott får tillräcklig information, stöd och hjälp när det gäller betalning av skadestånd. Som anförts ovan framgår det av de allmänna skötsamhetskrav som gäller under prövotiden att den frigivne efter förmåga ska betala skadestånd som ålagts honom eller henne på grund av brottet. Det framstår inte som lämpligt att därutöver, jämte de civilrättsliga möjligheterna till exekution, kunna meddela föreskrift om sätt och tid för betalning av skadestånd på grund av brott.

Sammantaget är det därför vår bedömning att möjligheten att meddela föreskrift om sätt och tid för betalning av skadestånd på

²⁸ Redogörelsen för handläggningen hos Kronofogdemyndigheten är huvudsakligen hämtad från Kronofogdemyndighetens webbplats, <https://www.kronofogden.se/Skadestand3.html>

grund av brott bör utgå. Som framhållits inledningsvis kan den som står under övervakning få hjälp från övervakaren att ordna upp sin ekonomiska situation genom att göra avbetalningsplaner, komma i kontakt med kommunala budgetrådgivare etc. Åtgärder som avser skadeståndsskyldigheten kan också tas in i planen för övervakningen.

Kontaktföreskrift och underrättelseskyldighet

En kontinuerlig kontakt mellan den frigivne och övervakaren utgör själva grundförutsättningen för att övervakningen ska fylla sin funktion avseende hjälp, stöd och kontroll. Den som står under övervakning är enligt 26 kap. 13 § brottsbalken skyldig att hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin arbetsanställning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen. Enligt samma bestämmelse är den frigivne också skyldig att på kallelse inställa sig hos övervakaren och i övrigt enligt hans eller hennes anvisningar upprätthålla förbindelsen med honom eller henne. Kriminalvården kan bestämma att den frigivne ska ha samma skyldigheter gentemot tjänsteman vid Kriminalvården eller annan person som han eller hon har gentemot övervakaren. Syftet med den sistnämnda bestämmelsen är att underlätta för Kriminalvården att utöva inflytande under övervakningen. En skyldighet att på kallelse inställa sig hos Kriminalvården gäller även för dem som inte står under övervakning (se 26 kap. 14 § brottsbalken).

Föreskrifter om kontakt- och/eller underrättelseskyldighet meddelas i normalfallet inte i ett inledande skede. Den allmänna skyldigheten för den frigivne att hålla kontakten med övervakaren följer direkt av lag, frivårdsförordningen och Kriminalvårdens föreskrifter samt anges i den verkställighetsplan som upprättats för verkställigheten i anstalt och i frihet. Vid verkställighetsplaneringen ska bl.a. bestämmas på vilket sätt och i vilken omfattning den dömda ska hålla kontakt med övervakaren, myndigheten eller någon annan (5 kap. 3 § frivårdsförordningen). Kontaktfrekvensen dokumenteras i verkställighetsplanen.

En särskild föreskrift om kontakt- och/eller underrättelseskyldighet utgör vanligen den första åtgärden som vidtas om den frigivne missköter den kontaktskyldighet som angetts i verkställighetsplanen.

Enligt vår uppfattning bör möjligheten att lämna föreskrifter av detta slag bör finnas kvar.

Vi föreslår bl.a. att föreskrifter om kontrollerat boende, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet och drogkontroller ska kunna meddelas

9.3.4 Beslut om elektronisk övervakning

Förslag: För att kontrollera efterlevnaden av en särskild föreskrift ska Kriminalvården kunna besluta om elektronisk övervakning av den villkorligt frigivne. Ett beslut om elektronisk övervakning får endast meddelas om det är särskilt påkallat för att minska risken för att den frigivne begår nya brott. Elektronisk övervakning får meddelas för högst sex månader åt gången.

Inledning

För närvarande används elektronisk övervakning på olika sätt inom Kriminalvården under verkställigheten av fängelsestraff. I vissa fall kan elektronisk övervakning ersätta en anstaltsvistelse och den elektroniska övervakningen utgör då ett alternativ till att avtjäna fängelsestraffet i kriminalvårdsanstalt. Enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll kan den som är dömd till högst sex månaders fängelse ansöka om att avtjäna straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (fotboja).

Under verkställighet i anstalt används elektronisk kontroll i viss utsträckning som en säkerhetshöjande åtgärd (jfr 2 kap. 1 § fängelselagen). För närvarande används t.ex. elektronisk övervakning vid fyra anstalter av lägsta säkerhetsklass. Elektronisk övervakning används vidare för att kontrollera de villkor som meddelats i samband med särskilda utslussningsåtgärder (11 kap. 6 § fängelselagen). Elektroniska hjälpmedel används också för att kontrollera meddelade villkor i samband med permission (10 kap. 5 § fängelselagen). För ungdomar under 18 år som dömts till sluten ungdomsvård gäller på motsvarande sätt att elektroniska hjälpmedel används för att kontrollera villkor som gäller för vistelse utanför det särskilda ungdoms-

hemmet (18 § lagen [1998:603] om verkställighet av sluten ungdomsvård).

Elektronisk övervakning kan också användas i samband med ett s.k. särskilt utvidgat kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud. Ett kontaktförbud innebär att en person förbjuds att besöka eller på annat sätt ta kontakt med eller följa efter en annan person (ordinärt kontaktförbud). Om det kan antas att ett ordinärt kontaktförbud inte är tillräckligt får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad, arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Den som överträder ett utvidgat kontaktförbud kan meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område (särskilt utvidgat kontaktförbud). Enligt 2 § lagen om kontaktförbud får ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud förenas med villkor om elektronisk övervakning.

Nyligen har föreslagits att elektronisk övervakning ska kunna användas i flera fall och att även ett utvidgat kontaktförbud i vissa situationer ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning.²⁹ Det har också nyligen föreslagits att elektronisk övervakning ska kunna användas som ett alternativ till häktning inom ramen för en s.k. hemarrest och områdesarrest.³⁰

Närmare om tekniken vid elektronisk övervakning

Intensivövervakning med elektronisk kontroll har i Sverige använts sedan 1994, då det inleddes en försöksverksamhet för verkställande av korta fängelsestraff utanför anstalt.³¹ Försöksverksamheten permanentades den 1 januari 1999 och omfattade då fängelsestraff på högst tre månader.³² Sedan den 1 april 2005 omfattar verkställighetsformen fängelsestraff på högst sex månader.³³

Verkställighet av fängelsestraff med intensivövervakning sker under ledning av Kriminalvården. Övervakningen sker genom radioteknologi (stationär fotboja). Den dömda bär en radiosändare i fot-

²⁹ Ds 2017:1, Elektronisk övervakning av kontaktförbud.

³⁰ SOU 2016:52, Färrer i häkte och minskad isolering.

³¹ Se prop. 1993/94:184.

³² Prop. 1997/98:96.

³³ Prop. 2004/05:34.

bojan och en mottagningsenhet placeras i hemmet och eventuellt också på den dömdes arbetsplats eller liknande. Systemet registrerar att den som bär fotbojan följer ett schema med föreskrifter om när han eller hon får lämna hemmet respektive ska vara på arbetsplatsen. Det finns alltså vissa begränsningar i tekniken såsom att kontrollen förutsätter att det finns täckning och att batterierna i utrustningen är laddade.

Den teknik som används i samband med elektronisk kontroll av särskilt utvidgat kontaktförbud skiljer sig från den som används vid verkställighet av fängelsestraff. Vid elektronisk kontroll av särskilt utvidgat kontaktförbud kompletteras den stationära övervakningen med GPS- och GSM-teknik. Tekniken gör det möjligt att kontrollera bärarens position och om han eller hon befinner sig i tillåtna respektive otillåtna zoner. Zonerna kan tidsstyras och bärarens position kan kontrolleras såväl i realtid som i efterhand. Om bäraren träder in i ett förbjudet område går ett larm hos polisen. Liksom den stationära fotbojan är tekniken utformad på ett sådant sätt att man också kan upptäcka manipulation av utrustningen. Ett larm går också om fotbojan utsätts för manipulation.

Elektronisk kontroll med GPS-övervakning används även inom Kriminalvården. Inom Kriminalvården pågår sedan den 15 juli 2016 en försöksverksamhet med GPS-övervakning vid permission och särskilda utslussningsåtgärder. Försöksverksamheten har nyligen förlängts och kommer att pågå till och med den 31 december 2017.³⁴

Elektronisk övervakning under villkorlig frigivning

Som anförts i inledningen till våra överväganden visar forskningsrapporter att åtgärder som avser ökad kontroll, såsom tätare kontakter mellan den frigivne och övervakaren, randomiserade drogkontroller och elektronisk övervakning, inte ensamt bidrar till att minska risken för återfall i brott. Om övervakning och kontrollåtgärder kombineras med behandling finns dock möjligheter att minska risken för återfall.

³⁴ Se Kriminalvårdens föreskrifter om dels fortsatt giltighet av Kriminalvårdens föreskrifter (KVFS 2016:1) om försöksverksamhet med GPS-övervakning vid permission och särskilda utslussningsåtgärder, dels ändring i samma föreskrifter (KVFS 2016:6).

Insatserna efter villkorlig frigivning ska fokusera på åtgärder som syftar till att motverka återfall i brott. Insatserna bör vara proportionerliga och anpassade efter en individuell bedömning av risken för återfall, behovet av kontroll samt behovet av stöd och hjälp.

Det är viktigt att det är möjligt att kontrollera efterlevnaden av de föreskrifter som meddelas. Utvecklingen av tekniken för elektronisk övervakning innebär att graden av övervakning i stor utsträckning kan anpassas efter behovet. Vi anser att det bör vara möjligt att besluta om elektronisk övervakning i syfte att kontrollera efterlevnaden av en särskild föreskrift. Elektronisk övervakning kan t.ex. vara en lämplig åtgärd för kontroll av en föreskrift om vistelseort eller boende.

Det står klart att elektronisk övervakning i syfte att kontrollera efterlevnaden av särskilda föreskrifter aldrig får vara så ingripande att den är att jämföra med den inskränkning av rörelsefriheten och övervakning som äger rum inom ramen för verkställighet av ett fängelsestraff genom intensivövervakning. Graden av ingripande måste vara proportionerlig i förhållande till syftet. I detta ligger inte bara att den elektroniska övervakningen måste anpassas efter behovet. Det bör också krävas att det med hänsyn till risken för återfall i brott finns ett särskilt behov av att kontrollera efterlevnaden av föreskriften. Beslut om elektronisk övervakning bör därför endast meddelas när det är särskilt påkallat med hänsyn till risken för återfall i brott. Vid denna bedömning bör inte bara risknivån utan också vilken typ av brottslighet som återfallsrisken avser beaktas. Kontrollåtgärden bör vidare regelmässigt vara begränsad i tid. Elektronisk övervakning bör meddelas för en period om högst sex månader åt gången.

Vi föreslår att beslut om elektronisk övervakning ska kunna meddelas för att kontrollera efterlevnaden av särskilda föreskrifter.

9.3.5 Proportionalitetsprincipen bör komma till uttryck i lagstiftningen

Förslag: I 26 kap. brottsbalken tas in en bestämmelse om att en kontroll- och tvångsåtgärd ska stå i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att en mindre ingripande åtgärd ska användas om det är tillräckligt.

Särskilda föreskrifter kan vara av mycket varierat slag när det gäller graden av ingripande gentemot den enskilde. En föreskrift om vård och behandling kan t.ex. innebära en förhållandevis lindrig åtgärd som deltagande i ett motivationsprogram för att motverka kriminellt beteende, eller en sådan ingripande vård och behandling som uppfyller de krav som ställs på en skyddstillsyn med särskild behandlingsplan (se t.ex. NJA 1999 s. 9).

Särskilda föreskrifter och kontrollåtgärder kan vara mycket betungande för den frigivne och det är av vikt att beslut om olika åtgärder föregås av en avvägning mellan intresset av åtgärden och den olägenhet åtgärden innebär för den enskilde. Det krävs att åtgärden i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Behovet av åtgärder under prövotiden måste löpande omprövas. En åtgärd kan framstå som motiverad i början av den villkorliga frigivningen men inte i slutet av prövotiden eller efter det att viss tid av prövotiden har förflutit. I detta sammanhang bör framhållas att det också är angeläget att de beslutade åtgärderna inte sammantaget blir för betungande för den enskilde.

Proportionalitetsprincipen gäller även utan särskild reglering. I samband med införande av en ny fängeslag kodifierades proportionalitetsprincipen för de kontroll- och tvångsåtgärder som kan vidtas under verkställigheten i anstalt (se 1 kap. 6 § andra stycket fängeslagen).³⁵ De åtgärder som kan vidtas under den villkorliga frigivningen syftar till att minska risken för att den frigivne återfaller i brott och även i övrigt till att främja hans eller hennes anpassning i samhället och utgör en fortsättning på den verkställighet som påbörjats i anstalt. Våra förslag innebär utökade möjlig-

³⁵ Prop. 2009/10:135 s. 66.

heter till kontroll. Det framstår särskilt mot denna bakgrund som angeläget att proportionalitetsprincipen uttryckligen framgår också i de regler som gäller under den verkställighet som sker efter villkorlig frigivning.

Vi föreslår att proportionalitetsprincipen lagfästs i 26 kap. brottsbalken.

9.3.6 En ny beslutsordning

Förslag: Särskilda föreskrifter och beslut om elektronisk övervakning ska meddelas av Kriminalvården. Kriminalvården ska också ha möjlighet att ompröva meddelade föreskrifter.

Kriminalvårdens beslut om särskilda föreskrifter och elektronisk övervakning ska kunna överklagas till övervakningsnämnd.

Kriminalvården bör fatta beslut om särskilda föreskrifter och om elektronisk övervakning

Enligt gällande rätt är det övervakningsnämnden som fattar beslut om särskild föreskrift (26 kap. 16 § brottsbalken). Om den frigivnes utveckling och personliga förhållanden i övrigt föranleder det, får övervakningsnämnden ändra eller upphäva meddelad föreskrift eller meddela ny föreskrift. Kriminalvården får meddela en särskild föreskrift för tiden intill dess nämnden har beslutat i frågan. Kriminalvården måste då se till att frågan snarast kommer under nämndens prövning.

Under den del av verkställigheten som den dömda vistas i anstalt åligger det Kriminalvården att utforma verkställigheten och bl.a. besluta om åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. Det är också Kriminalvården som fattar beslut om att den som är villkorligt frigiven ska ställas under övervakning.

Möjligheten att meddela särskilda föreskrifter hänger nära samman med de överväganden som Kriminalvården gör inför beslut om den villkorligt frigivne ska ställas under övervakning. Avsikten med våra förslag är att Kriminalvården mer aktivt ska använda föreskrifter och anvisningar i arbetet med att underlätta den frigivnes anpassning i samhället. Det framstår därför som rimligt att Kriminal-

vården också kan meddela särskilda föreskrifter när det under övervakningstiden behövs ytterligare åtgärder för att minska risken för att den frigivne begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Av samma skäl framstår det som lämpligt att Kriminalvården också bör ha möjlighet att ompröva meddelade beslut om föreskrifter och besluta om nya föreskrifter.

Mot att låta Kriminalvården fatta beslut om särskilda föreskrifter kan anföras att det är fråga om för den enskilde ingripande åtgärder som vidtas utanför anstalt och att sådana beslut lämpligen bör prövas i en sådan domstolsliknande form som en handläggning inför övervakningsnämnden innebär.

Kriminalvården fattar dock redan åtskilliga för den enskilde ingripande beslut under verkställigheten i anstalt. Vidare är det normalt Kriminalvården som har bäst kunskap om hur verkställigheten i frihet fortskrider i varje enskilt fall. Inom Kriminalvården finns också kompetens att göra de överväganden och bedömningar som behövs inför beslut om åtgärder för att hantera risk för återfall i brott och för att underlätta den dömdes anpassning till samhället. Till detta kommer att en ordning som innebär att Kriminalvården inte bara beslutar om övervakningen utan också om vilka särskilda föreskrifter den övervakade ska underkastas kan antas främja enhetligheten i tillämpningen av särskilda föreskrifter samt öka tydligheten och flexibiliteten i systemet. Övervägande skäl talar därför för att Kriminalvården ges befogenhet att besluta om föreskrifter och elektronisk övervakning.

Vi anser att beslut om särskilda föreskrifter och elektronisk övervakning ska få meddelas av Kriminalvården. Risken för återfall i brott och behovet av åtgärder kan variera under övervakningen. Kriminalvården bör därför också kunna ompröva tidigare meddelade beslut. Kriminalvården ska alltså ha möjlighet att ändra meddelade föreskrifter och beslut samt i samband med omprövning meddela nya föreskrifter och beslut. Det är viktigt att de som fattar beslut i dessa ärenden har erforderlig kompetens för uppgiften. Närmare föreskrifter om formerna för beslut om åtgärder beträffande dem som står under övervakning bör meddelas på lägre författningsnivå.

Vi föreslår att Kriminalvården ska kunna meddela beslut om föreskrifter och elektronisk övervakning samt ompröva meddelade beslut.

Kriminalvårdens beslut ska kunna överklagas till övervakningsnämnd

För Kriminalvårdens beslut gäller olika vägar för överprövning. Medan en del av Kriminalvårdens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol gäller beträffande andra beslut att de kan överprövas av övervakningsnämnd och därefter av allmän domstol.

Kriminalvårdens beslut enligt fängelselagen och beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen överklagas till allmän förvaltningsdomstol (14 kap. 1 § fängelselagen och 38 kap. 14 § brottsbalken). Kriminalvårdens beslut om övervakning efter villkorlig frigivning (26 kap. 11 § brottsbalken), övervakare och biträde vid övervakningen (26 kap. 12 § andra meningen brottsbalken) samt undermåttsskyldighet och kontaktskyldighet med tjänsteman vid Kriminalvården eller annan person (26 kap. 13 § andra meningen brottsbalken) överklagas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den övervakade är inskriven är beläget (37 kap. 7 § brottsbalken). Övervakningsnämndens beslut i fråga om övervakning överklagas till tingsrätten i den ort där övervakningsnämnden är belägen (37 kap. 11 § första stycket brottsbalken). Samma sak gäller bl.a. övervakningsnämndens beslut om särskilda föreskrifter. Ett tungt vägande skäl för den ordningen är den koppling som frågan har till reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet vid misskötsamhet. Övervakningsnämndens beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet överklagas också till allmän domstol.

På motsvarande sätt som gäller för Kriminalvårdens beslut om övervakning bör den dömda kunna begära prövning av Kriminalvårdens beslut om särskilda föreskrifter och elektronisk övervakning hos den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den övervakade är inskriven är beläget. Övervakningsnämndens beslut i dessa frågor bör även framöver kunna överklagas till tingsrätt.

Vi föreslår att Kriminalvårdens beslut i fråga om särskilda föreskrifter och elektronisk övervakning ska kunna överprövas av övervakningsnämnd.

9.3.7 Hanteringen av misskötsamhet

Förslag: Misskötsamhet under övervakningen ska i första hand hanteras av Kriminalvården. Vid misskötsamhet ska Kriminalvården överväga om det finns anledning att ompröva meddelade beslut eller besluta om ytterligare åtgärder. Om en sådan åtgärd bedöms vara otillräcklig får Kriminalvården besluta att varning ska meddelas.

Även fortsättningsvis ska villkorligt medgiven frihet kunna förverkas vid allvarlig misskötsamhet. Beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet ska fattas av övervakningsnämnd. Förverkande ska få ske med högst tre månader åt gången. När tiden för förverkande bestäms ska särskilt beaktas arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder förverkande.

Misskötsamhet under prövotiden bör i första hand hanteras av Kriminalvården

Vid misskötsamhet bör åtgärder vidtas skyndsamt. Att åtgärder vidtas vid misskötsamhet är viktigt för att motverka återfall i brott. De olika åtgärder som kan vidtas med anledning av misskötsamhet är inte avsedda att utgöra bestraffning för den frigivnes olydnad. Åtgärderna ska i stället ses som reaktioner för att verkställigheten i frihet ska kunna fullgöras på ett sätt som tjänar syftet att motverka återfall i brott.

Återfall i brott utgör den allvarligaste formen av misskötsamhet. Varken Kriminalvården eller övervakningsnämnd ska, inom ramen för de tillgängliga åtgärderna för misskötsamhet under villkorlig frigivning, hantera återfall i brott. Så allvarlig misskötsamhet som återfall i brott hanteras inom ramen för de regler som gäller för lagföringen av den nya brottsligheten. En annan sak är att återfall i brott också påverkar pågående åtgärder under verkställigheten efter villkorlig frigivning.

Övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt bedrivs under ledning av Kriminalvården. Vi har föreslagit att Kriminalvården ska besluta om särskilda föreskrifter och elektronisk övervakning samt ompröva sådana beslut (se avsnitt 9.3.6). Möjligheten till omprövning innebär att Kriminalvården utifrån omständigheterna i det

enskilda fallet kan anpassa de återfallsförebyggande åtgärderna. Syftet är att skapa ett mer flexibelt system. Frågan är då om Kriminalvården också bör ha möjlighet att hantera frågor som rör misskötsamhet.

Frågan om instansordningen vid misskötsamhet under prövotiden har behandlats i tidigare lagstiftningsärenden. Kriminalvårdskommittén föreslog bl.a. att övervakningsnämnderna skulle avskaffas och att Kriminalvården skulle fatta i princip samtliga beslut rörande verkställigheten av en kriminalvårdspåföljd.³⁶ Regeringen ansåg dock att frågor av så pass ingripande slag som förverkande av villkorligt medgiven frihet och de inte helt kortvariga frihetsberövanden som kan bli följden av omhändertaganden även fortsättningsvis borde prövas av övervakningsnämnden.³⁷

Frågan om Kriminalvårdens möjlighet att hantera misskötsamhet har också behandlats av 2009 års påföljdsutredning. Påföljdsutredningen har bl.a. föreslagit att det införs ett system med villkorligt fängelse och tilläggsstraff (se närmare avsnitt 4.4.2). Enligt förslaget ska Kriminalvården hantera och vidta åtgärder vid bristande verkställighet av tilläggsstraff. Det är fråga om informella påpekanden och justeringar inom ramen för tilläggsstraffet, särskilda föreskrifter som syftar till att tilläggsstraffet verkställs, beslut om varning och omhändertagande. Kriminalvårdens beslut om omhändertagande ska enligt förslaget omedelbart underställas övervakningsnämnden.³⁸

De åtgärder som vidtas med anledning av misskötsamhet grundas i många fall på liknande överväganden som vid omprövning av meddelade föreskrifter och beslut. Det är också i stor utsträckning fråga om att fatta samma typ av beslut i båda fallen, dvs. ändrade eller nya föreskrifter och beslut. De skäl för ställningstagandet i fråga om Kriminalvårdens rätt att besluta om föreskrifter och elektronisk övervakning samt att ompröva meddelade beslut som redovisats i avsnitt 9.3.6 gör sig på samma sätt gällande vid bedömningen av frågan om vem som ska hantera misskötsamhet under prövotiden. Det framstår också som särskilt angeläget att det finns

³⁶ SOU 2005:54 s. 851 ff. och 879 f.

³⁷ Prop. 2009/10:135 s. 101 f.

³⁸ SOU 2012:34, band 2, s. 557 ff.

en enhetlig tillämpning beträffande åtgärder som vidtas med anledning av misskötsamhet.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att misskötsamhet i första hand bör hanteras av Kriminalvården. Vid misskötsamhet ska Kriminalvården kunna besluta om föreskrifter, elektronisk övervakning och varning. Som närmare utvecklas nedan kan Kriminalvården vid misskötsamhet också vidta informella åtgärder.

Förverkande av villkorligt medgiven på grund av misskötsamhet är så pass ingripande att beslut i sådana frågor enligt vår mening även framöver bör fattas av övervakningsnämnd. Frågan om förverkande behandlas närmare nedan.

Frågor om misskötsamhet bör inom Kriminalvården hanteras i särskild ordning. Det är viktigt att misskötsamhet dokumenteras och att den frigivne får möjlighet att bemöta sådan misskötsamhet som läggs honom eller henne till last. Övervakaren bör höras men han eller hon bör inte delta i beslut med anledning av den övervakades misskötsamhet. Den frigivne ska delges kallelse till sammanträde vid Kriminalvården där åtgärder på grund av misskötsamhet kan komma behandlas. Kriminalvården har enligt 38 kap. 12 § brottsbalken möjlighet att begära polishandräckning för den dömdes inställelse. Om den frigivne begär det ska han eller hon ha rätt att höras muntligen. Beslut om varning ska vara skriftligt och meddelas den dömda personligen. Närmare regler om förfarandet hos Kriminalvården vid handläggningen av åtgärder på grund av den frigivnes misskötsamhet bör regleras på lägre författningsnivå.

Kriminalvårdens beslut om föreskrifter, elektronisk övervakning och varning i samband med misskötsamhet bör kunna överklagas till övervakningsnämnd. Övervakningsnämndens beslut bör kunna överklagas till allmän domstol.

Vi föreslår att Kriminalvården ska få fatta beslut om föreskrifter, elektronisk övervakning och varning om den frigivne åsidosätter sina åligganden under prövotiden.

Successivt skärpta reaktioner

Utgångspunkten är att misskötsamhet ska mötas av successivt skärpta reaktioner. Åtgärderna mot misskötsamhet har i praktiken störst betydelse beträffande dem som står under övervakning. Om över-

vakning inte har beslutats i samband med den villkorliga frigivningen har dock Kriminalvården också möjlighet att besluta om övervakning.

Våra förslag innebär en skärpning av regelverket för dem som står under övervakning och det införs ökade möjligheter att besluta om åtgärder i syfte att kontrollera efterlevnaden av beslutade föreskrifter. Syftet med våra förslag beträffande återfallsförebyggande åtgärder efter villkorlig frigivning är att förstärka möjligheterna att motverka återfall i brott. Vår avsikt är dock inte att allmänt öka repressiviteten i systemet. Det anförda innebär att avvikelser från föreskrifter och anvisningar ska hanteras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet samt att den yttersta sanktionen mot misskötsamhet, förverkande av villkorligt medgiven frihet, även framöver ska förbehållas de allvarigaste fallen av misskötsamhet. Varning bör liksom enligt gällande praxis anses vara en relativt allvarlig åtgärd.

Vid misskötsamhet kan Kriminalvården ompröva tidigare beslut och ändra befintliga insatser, meddela nya föreskrifter samt besluta om varning. Misskötsamhet kan också leda till ett beslut om elektronisk övervakning för att kontrollera en särskild föreskrift. Att ange ett mer precist regelverk för hur misskötsamhet under övervakningen ska hanteras är förenat med svårigheter. Fallen kan i väsentlig grad skilja sig åt och strikta regler för vilka åtgärder som ska tillgripas vid misskötsamhet skulle kunna leda till oönskade resultat. Några reflektioner om vad som i allmänhet bör gälla kan dock göras. De ovan nämnda åtgärderna utgör de formella åtgärder som kan vidtas vid misskötsamhet under övervakningen. Inom ramen för Kriminalvårdens sedvanliga arbete med villkorligt frigivna förekommer också andra mer informella åtgärder. En åtgärd vid misskötsamhet är att den frigivne kallas till frivården för samtal och mer informella påpekanden av den frigivnes skyldigheter under övervakningen. Vid ett sådant möte kan den frigivne påminnas om vad som gäller enligt planen för övervakningen. Kriminalvården kan inskräpa vikten av att den frigivne upprätthåller kontakten med övervakaren och följer anvisningar och föreskrifter samt erinra om vad som kan bli följden vid fortsatt misskötsamhet. Kriminalvården kan också överväga om anvisningarna för övervakningen eller meddelade föreskrifter och beslut bör ändras eller kompletteras.

Varning utgör en relativt allvarlig åtgärd och normalt bör Kriminalvården överväga andra åtgärder innan varning beslutas. Innan

Kriminalvården meddelar en varning ska den dömda beredas tillfälle att yttra sig. En varning ska utan dröjsmål meddelas den dömda personligen. I samband med att varning beslutas ska den frigivne underrättas om att fortsatt misskötsamhet kan leda till förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Förverkande av villkorligt medgiven frihet

Om den frigivne allvarligt åsidosatt sina åligganden kan övervakningsnämnden, under förutsättning att det inte kan antas att den frigivne kommer att rätta sig genom någon annan åtgärd som nämnden kan vidta, förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad. Enligt vår bedömning finns det inte skäl att ändra på den grundläggande ordningen att förverkande av villkorligt medgiven frihet ska vara en reaktion vid misskötsamhet.

Förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet efter villkorlig frigivning kan enligt gällande rätt ske till en tid av högst femton dagar varje gång (26 kap. 19 § brottsbalken). Frågan är om det finns skäl att ändra den tid som förverkandet kan avse.

Nu gällande regler infördes 1998 då den möjliga tiden för förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet sänktes från en månad till högst femton dagar per gång.³⁹ Ändringen motiverades av att den längsta tid som kan förverkas vid misskötsamhet efter villkorlig frigivning borde sänkas till en nivå som motsvarar allmänna fängelseminimum. Det ansågs inte rimligt att den som under villkorlig frigivning misskötte sig, utan att begå brott, riskerade att som påföljd få vistas längre tid i anstalt än den som dömts till fängelse på grund av brott. Genom ändringen uppnåddes också en likhet med de dåvarande reglerna om senareläggning av villkorlig frigivning vid misskötsamhet i anstalt.⁴⁰ Som närmare redogörs för i kapitel 4 gällde tidigare att senareläggning av villkorlig frigivning fick ske med högst femton dagar åt gången.

Sedan januari 2007 gäller att den villkorliga frigivningen vid misskötsamhet i anstalt kan skjutas upp högst sex månader åt

³⁹ Prop. 1997/98:96.

⁴⁰ A. prop. s. 134 f.

gången.⁴¹ Som skäl för att den villkorliga frigivningen skulle kunna skjutas upp med sex månader anges i förarbetena att den yttersta gränsen för hur mycket frigivningstidpunkten får skjutas upp bör vara så väl tilltagen att den framstår som en rimlig reaktion även mot mycket allvarlig och långvarig misskötsamhet, t.ex. vid rymning.⁴²

De åtgärder som kan vidtas vid misskötsamhet är i första hand avsedda att få den frigivne att sköta övervakningen och följa meddelade föreskrifter. Förverkande av villkorligt medgiven frihet är i princip inte avsett att vara en sanktion mot en frigiven som missköter sig. För att förverkande ska kunna ske krävs emellertid inte att det finns anledning att anta att den frigivne kommer att rätta sig genom åtgärden.⁴³ Om den frigivne missköter sig allvarligt och andra åtgärder bedöms vara otillräckliga för att få till stånd en rättelse, kan förverkande ske, även om inte heller denna åtgärd kan förväntas få önskad effekt. Den som blivit villkorligt frigiven verkställer fortfarande en påföljd. Det har därför ansetts rimligt att det så länge verkställigheten pågår ställs särskilda krav och att ett allvarligt åsidosättande av skyldigheterna kan leda till en kännbar sanktion.

Det framstår i och för sig som rimligt att möjligheten till förverkande på grund av misskötsamhet under villkorlig frigivning är begränsad till en nivå som motsvarar allmänna fängelseminimum. Det kan dock ifrågasättas om ett förverkande om femton dagar är en lämplig reaktion för de personer som utan att begå brott t.ex. helt avstår från att medverka eller vid upprepade tillfällen på ett allvarligt sätt missköter sig under övervakningen. Det kan också ifrågasättas om det är motiverat med en sådan diskrepans mellan graden av ingripande på grund av misskötsamhet i anstalt och efter frigivningen. Det rör sig i båda fallen om en misskötsamhet som inte utgör brott. Det kan också förekomma att den frigivne efter frigivningen helt bryter kontakten med övervakaren och under en längre tid underlåter att följa de föreskrifter och anvisningar som har meddelats. Mot den bakgrunden anser vi att det finns skäl att skärpa graden av ingripande vid misskötsamhet efter villkorlig frigivning. Vi

⁴¹ Prop. 2005/06:123.

⁴² A. prop. s. 61.

⁴³ Berggren m.fl. Brottsbalken. En kommentar. 26 kap. 19 § brottsbalken, Zeteo, uppdaterad den 20 april 2017.

föreslår att reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet ska ändras så att de i högre grad korresponderar med reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning under anstaltsvistelsen. Enligt vår bedömning skulle det föra för långt att förverka ända upp till sex månader när den dömden har frigivits villkorligt. Förverkande på grund av misskötsamhet efter villkorlig frigivning bör enligt vår mening kunna ske med högst tre månader åt gången. Ändringen innebär en markering av den övervakades skyldighet att följa de föreskrifter och anvisningar som lämnats.

Tre månader utgör den yttersta gränsen för hur mycket av den villkorligt medgivna friheten som får förverkas åt gången. Vid bedömningen av hur mycket av den villkorligt medgivna friheten som ska förverkas ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder förverkandet särskilt beaktas. Det står klart att ett så omfattande förverkande som tre månader endast kan bli aktuellt vid en mer omfattande och allvarlig misskötsamhet under övervakningen. Består misskötsamheten i ny brottslighet ska frågan om förverkande i stället hanteras i samband med lagföringen av den nya brottsligheten enligt gällande regler i 34 kap. brottsbalken.

Beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet är den mest ingripande åtgärd som kan vidtas vid misskötsamhet som inte avser brott. Liksom tidigare bör offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas (37 kap. 9 § brottsbalken). Beslut om förverkande bör också, som anförts ovan, även fortsättningsvis fattas av övervakningsnämnden. Vid bedömningen av om förverkande ska ske bör övervakningsnämnden med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet överväga om det är fråga om ett tillräckligt allvarligt åsidosättande samt bedöma om andra åtgärder är otillräckliga för att få till stånd en rättelse. Även framöver bör alltså för förverkande krävas att den dömden allvarligt åsidosätter sina åligganden och att det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon annan åtgärd.

Vanligen bör krävas att det vidtagits andra åtgärder för att komma till rätta med misskötsamheten innan förverkande av villkorligt medgiven frihet äger rum. Om den frigivne redan från början klart och tydligt visar att han eller hon inte tänker medverka till åtgärderna under övervakningen kan förverkande dock ske innan andra åtgärder vidtagits. Vid tillämpning av reglerna om förverk-

ande kan viss ledning hämtas från bestämmelserna om uppskjuten villkorlig frigivning.⁴⁴ Att den frigivne inte följt de allmänna skötsamhetskraven bör i princip inte kunna leda till förverkande. Där emot kan man tänka sig förverkande vid upprepad underlåtenhet att fullgöra kontakt- eller underrättelseskyldighet. Om övervakningsnämnden i ett ärende om förverkande bedömer att det är tillräckligt med mindre ingripande åtgärder ska nämnden ha möjlighet att besluta om föreskrifter, elektronisk övervakning och varning.

Förklaras villkorligt medgiven frihet helt eller delvis förverkad, ska med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses såsom straff genom ny dom (26 kap. 23 § brottsbalken). Detta innebär att reglerna om villkorlig frigivning är tillämpliga också i fråga om fängelse till följd av förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet enligt 26 kap. 19 § brottsbalken eller ny brottslighet enligt 34 kap. 5 § brottsbalken. I enlighet härmed ska förverkanden omfattande en månad avtjänas i sin helhet medan villkorlig frigivning som huvudregel ska ske vid längre förverkanden. Eftersom förverkande på grund av misskötsamhet enligt gällande rätt kan ske med högst femton dagar blir det inte fråga om villkorlig frigivning i de fallen. Om ett sådant förverkande verkställs samtidigt med ett annat fängelsestraff och den sammanlagda strafftiden överstiger en månad, ska dock villkorlig frigivning äga rum från den sammanlagda strafftiden. Följden blir att dubbla prövotider kan löpa beträffande olika delar av straffåterstoden av ett ursprungligt fängelsestraff – dels den ursprungliga prövotiden beträffande den del som inte förverkats, dels den nya prövotiden beträffande återstoden av den förverkade delen.

Vårt förslag till utökade möjligheter till förverkande på grund av misskötsamhet innebär att det kan bli fråga om villkorlig frigivning vid verkställighet av förverkande på grund av misskötsamhet även om ett sådant förverkande inte verkställs samtidigt med ett annat fängelsestraff.

Vi föreslår att förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet ska kunna ske med upp till tre månader åt gången.

⁴⁴ Berggren m.fl. Brottsbalken m.m., En kommentar. 26 kap. 19 § brottsbalken, Zeteo, uppdaterad den 20 april 2017.

9.3.8 Kriminalvårdens rätt att överklaga övervakningsnämndens beslut

Bedömning: Kriminalvården bör ges rätt att överklaga övervakningsnämndens beslut i fråga om återfallsförebyggande åtgärder efter villkorlig frigivning och åtgärder på grund av misskötsamhet. De förslag och överväganden om Kriminalvårdens rätt att överklaga som lämnades av 2009 års påföljdsutredning bör beredas vidare och ligga till grund för lagstiftning.

Våra förslag till ändrad beslutsordning och hantering av misskötsamhet innebär att Kriminalvården ska fatta beslut om lämpliga åtgärder efter villkorlig frigivning samt vara den myndighet som i första hand hanterar misskötsamhet. Vår bedömning är att denna ordning ska kunna leda till en mer enhetlig tillämpning av återfallsförebyggande åtgärder efter villkorlig frigivning. Besluten ska kunna överklagas till övervakningsnämnd och nämndens beslut ska kunna överklagas till allmän domstol. Frågan är om Kriminalvården också bör kunna överklaga övervakningsnämndens beslut.

Enligt uppgift från Kriminalvården är det svårt att få till stånd en enhetlig praxis hos övervakningsnämnderna i landet och det är t.ex. stor skillnad mellan olika regioner när det gäller användningen av särskilda föreskrifter. Att det är svårt att få till stånd en praxisbildning och enhetlig tillämpning hos de olika övervakningsnämnderna har konstaterats också i tidigare lagstiftningsärenden.⁴⁵

Frågan om Kriminalvårdens rätt att överklaga övervakningsnämndens beslut har övervägts i tidigare lagstiftningsärenden. 2009 års påföljdsutredning föreslog att Kriminalvården skulle ges rätt att överklaga övervakningsnämndens beslut i ärenden om åtgärder i anledning av bristande verkställighet av tilläggsstraff till villkorligt fängelse. Avsikten var att åstadkomma en ökad praxisbildning på området.⁴⁶

Påföljdsutredningen pekade på att problemen med bristande enhetlighet även gäller den typen av beslut som rör personer som är villkorligt frigivna från fängelse. Det kunde enligt Påföljdsutredningen därför finnas skäl att överväga om motsvarande förändring

⁴⁵ Se SOU 2005:54 s. 952 f och SOU 2012:34 s. 555 f.

⁴⁶ Se SOU 2012:34, band 2, s. 609 ff.

borde göras såvitt avser ärenden om misskötsamhet efter villkorlig frigivning.⁴⁷

Enligt vår bedömning bör redan våra förslag om ändrad beslutsordning och hantering av misskötsamhet leda till en mer enhetlig tillämpning av återfallsförebyggande åtgärder efter villkorlig frigivning. Vi bedömer att det i syfte att få till stånd en ökad praxisbildning också bör införas en möjlighet för Kriminalvården att överklaga övervakningsnämndens beslut. En sådan ordning innebär att såväl den enskilde som Kriminalvården får överklaga övervakningsnämndens beslut. Därigenom kan man åstadkomma en ökad praxisbildning på området. Kriminalvården bör också vara den enskildes motpart när sådana ärenden prövas i domstol. På så sätt uppnås en tvåpartsprocess vid domstolsprövningen.

Påföljdsutredningens överväganden och förslag kan utgöra underlag för den fortsatta beredningen av en sådan förändring.

9.4 Övervakning och särskilda föreskrifter vid skyddstillsyn

Reglerna om övervakning och särskilda föreskrifter efter villkorlig frigivning och vid skyddstillsyn är i stor utsträckning gemensamma. Som nämnts i inledningen till detta kapitel finns det enligt vår mening anledning att göra en mer ingripande översyn över regelstrukturen och möjligen samla reglerna som rör verkställighet av kriminalvårdspåföljder i frihet i en särskild lag. Det ingår dock inte i vårt uppdrag att överväga förändringar av regelverket för skyddstillsyn. För att våra förslag beträffande reglerna för villkorligt frigivna inte ska innebära några förändringar för reglerna om skyddstillsyn föreslår vi att bestämmelserna i 28 kap. brottsbalken anpassas. Det är huvudsakligen fråga om lagtekniska justeringar och i viss mån modernisering av språket. I huvudsak kvarstår gällande regler för skyddstillsyn oförändrat. Av skäl som redovisas under avsnitt 9.3.3 ovan föreslår vi dock att möjligheten att meddela föreskrift om sätt och tid för betalning av skadestånd utgår också beträffande skyddstillsynsdömda.

⁴⁷ A. bet., band 2, s. 617.

10 Konsekvenser

10.1 Inledning

Vi har lämnat förslag på olika åtgärder som syftar till att stärka möjligheterna att motverka återfall i brott efter villkorlig frigivning.

I vårt uppdrag ingår att enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) analysera och redovisa konsekvenserna av förslagen. Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen).

En konsekvensutredning ska enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning bl.a. innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå samt en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. En problembeskrivning och syftet med förslagen har lämnats i tidigare avsnitt. I anslutning till våra överväganden har vi också redovisat motiven bakom våra förslag. Vi kommer i detta kapitel endast översiktligt att beröra syftet och motiven bakom våra förslag. För en närmare redogörelse för problembeskrivningen, syftet med förslagen och överväganden hänvisas till de allmänna motiveringarna som finns i kapitel 9.

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska konsekvensutredningen också innehålla en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Våra överväganden om tidpunkten för ikraftträdande finns i kapitel 11. Vi bedömer inte att våra förslag kräver speciella informationsinsatser.

Konsekvensanalysen inleds med en redogörelse för vilka som berörs av våra förslag. Därefter behandlar vi de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Kapitlet avslutas med en analys av de övriga konsekvenser som förslagen medför.

10.2 Vilka berörs av förslagen?

Bedömning: De som berörs av våra förslag är i första hand de som dömts till fängelse och därefter blir villkorligt frigivna. Även brottsoffer berörs av våra förslag. Förslagen berör vidare främst Kriminalvården och övervakningsnämnderna.

10.2.1 Fängelsedömda och brottsoffer

Systemet med villkorlig frigivning fyller en viktig funktion när det gäller att kontrollera övergången från anstalt till en vistelse i frihet. Våra förslag innebär att de återfallsförebyggande åtgärderna efter villkorlig frigivning förstärks. Syftet är att genom ökade möjligheter till stöd och kontroll minska risken för att den frigivne begår nya brott efter villkorlig frigivning. Vårt förslag om en ändrad beslutsordning innebär att Kriminalvården i större utsträckning kan fatta beslut om återfallsförebyggande åtgärder efter villkorlig frigivning. Härigenom tydliggörs kopplingen mellan verkställighet av en fängelsepåföljd i anstalt och i frivård. Det skapas också en större flexibilitet i systemet.

Det är viktigt att Kriminalvårdens resurser koncentreras till de fall där det finns ett verkligt behov av insatser. Redan enligt gällande rätt ska risken för återfall i brott beaktas vid bedömningen av lämpliga insatser efter villkorlig frigivning. Vi bedömer att våra förslag om ett förtydligande av reglerna om övervakning och utökade möjligheterna till återfallsförebyggande åtgärder under den villkorliga frigivningen i kombination med den ändrade beslutsordningen kommer att leda till en uppstramning av den del av fängelsestraffet som verkställs i frivård efter villkorlig frigivning. Härigenom förtydligas att den som är villkorligt frigiven alltså verkställer ett straff. Genom våra förslag kan vidare intresset av samhällsskydd i

högre grad än tidigare tillgodoses under prövotiden efter villkorlig frigivning.

En direkt konsekvens av de utökade möjligheterna till kontroll är att eventuell misskötsamhet under övervakningstiden snabbare kommer att komma till myndigheternas kännedom vilket i sig kan leda till andra återfallsförebyggande insatser eller sanktioner i form av varning eller förverkande av villkorligt medgiven frihet. Vi har föreslagit att möjligheten till förverkande på grund av misskötsamhet under villkorlig frigivning ska utökas. Under verkställigheten ställs det särskilda krav på den dömde och åsidosättande av dessa krav kan om förslagen genomförs ytterst leda till förverkande av högst tre månader av den villkorligt medgivna friheten åt gången.

För de fängelsedömda innebär förslagen att det tydliggörs vilka krav som gäller under prövotiden efter villkorlig frigivning. Våra förslag innebär att det finns mindre utrymme för den frigivne att åsidosätta meddelade föreskrifter. Om risken för att den frigivne återfaller i brott är hög kan beslutas om elektronisk övervakning i syfte att kontrollera att den frigivne sköter meddelade föreskrifter. Genom den utökade möjligheten att meddela föreskrift om drogkontroll kan vidare krav på nykterhet vid t.ex. kontakter med övervakaren kontrolleras.

Det är svårt att förutse i vilken utsträckning insatserna kan beräknas att få några direkta effekter på andelen återfall. Vår bedömning är dock att förslagen kan leda till att andelen återfall minskar. Härigenom berörs också brottsoffer av våra förslag.

10.2.2 Myndigheter

Kriminalvården

Kriminalvården berörs av förslagen genom att beslutsordningen ändras. Våra förslag innebär att Kriminalvården, som första instans, ska fatta beslut om lämpliga åtgärder efter villkorlig frigivning. Vi föreslår också att misskötsamhet under prövotiden i första hand ska hanteras av Kriminalvården.

Genom den ändrade beslutsordningen förtydligas Kriminalvårdens ansvar för hela verkställigheten av ett fängelsestraff. Vi bedömer att Kriminalvården genom möjligheten att besluta om lämpliga insatser för att motverka återfall och de utökade möjligheterna till kontroll

får bättre verktyg för att hantera verkställigheten av ett fängelsestraff i frivård på ett effektivt sätt. Förslagen innebär också att Kriminalvården i högre utsträckning än i dag kan planera för hela verkställigheten av ett fängelsestraff, dvs. både under vistelsen i anstalt och i frihet.

Övervakningsnämnderna

Övervakningsnämnderna berörs av förslagen om den ändrade beslutsordningen. Enligt gällande rätt är det övervakningsnämnderna som beslutar om särskilda föreskrifter och fattar beslut om åtgärder vid misskötsamhet. Om vårt förslag om ändrad beslutsordning genomförs kommer övervakningsnämnderna i stället att överpröva de återfallsförebyggande insatser och åtgärder som Kriminalvården beslutat. Beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet ska även framöver hanteras av övervakningsnämnderna.

10.2.3 Övrigt

Ett ökat antal föreskrifter, möjligheten till elektronisk övervakning och en skärpt kontroll med möjlighet till förverkande av villkorligt medgiven frihet kan medföra ett ökat antal överklaganden av sådana beslut vilket påverkar domstolarna. Vidare kan kommunala insatser för villkorligt frigivna aktualiseras i fler fall. Vi bedömer dock att en sådan påverkan som nu nämnts kommer att bli begränsad.

10.3 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Ett genomförande av våra förslag kan komma att medföra ökade kostnader för Kriminalvården.

De kostnadsökningar som våra förslag om övervakningstid, elektronisk övervakning och utökade möjligheter till förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet efter villkorlig frigivning leder till för Kriminalvården bör finansieras inom ramen för de resurser som kan förväntas tillföras Kriminalvården på sikt.

I övrigt bedöms kostnaderna rymmas inom de befintliga anslagen. Sedan lagändringarna varit i kraft en tid bör konsekvenserna av förslagen återigen analyseras.

Våra förslag leder inte till några kostnadsökningar i övrigt.

10.3.1 Inledning

En skyldighet att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i ett betänkande följer av bestämmelserna i 14 och 15 a §§ kommittéförordningen samt av 6 § 5 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Av 14 § kommittéförordningen följer också en skyldighet att föreslå en finansiering om förslagen leder till kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting.

Nedan behandlas våra överväganden beträffande de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag avseende reglerna om övervakning och särskilda föreskrifter, elektronisk övervakning samt beslutsordningen och överklagande.

10.3.2 Reglerna om övervakning

Vi har föreslagit att reglerna om övervakning ändras framför allt i två avseenden. För det första föreslår vi att det i lagtexten uttryckligen anges att övervakning ska beslutas om det behövs för att minska risken för att den frigivne begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. För det andra föreslår vi att övervakningstiden, om inte annat beslutas, ska motsvara prövotiden.

Vi har också föreslagit att regler om en plan för övervakningen ska tas in i 26 kap. brottsbalken. Detta förslag utgör dock endast ett förtydligande som avser att öka strukturen i reglerna för villkorlig frigivna och utgör ingen förändring av den ordning som redan gäller. Några ekonomiska konsekvenser bör därmed inte förslaget om plan för övervakning få.

Vårt förslag om att det i lagtexten uttryckligen ska anges att övervakning ska beslutas om det behövs för att minska risken för att den frigivne begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället avser att förtydliga över-

vakningens syfte. Redan i dag grundas beslut om övervakning på en behovs- och riskutredning (se närmare avsnitt 9.3.2). Vi bedömer därför inte att detta förslag leder till några kostnadsökningar.

Prövotiden motsvarar den tid av straffet som återstår vid villkorlig frigivning, dock minst ett år. Enligt gällande rätt upphör övervakningen utan särskilt beslut sedan ett år av prövotiden har förflutit. Övervakningsnämnden kan besluta att övervakningen ska upphöra i förtid om det inte längre finns behov för åtgärden. Vid prövotider överstigande ett år kan övervakningsnämnden vid misskötsamhet besluta att förlänga övervakningen även efter det att ett år av prövotiden har förflutit. För det stora antalet villkorligt frigivna – de som har en strafftid om tre år eller mindre – innebär gällande rätt att övervakningstiden (ett år) motsvarar prövotiden.

Vårt förslag avseende övervakningstiden innebär att tiden för övervakning som utgångspunkt ska motsvara prövotiden efter villkorlig frigivning. Om förslaget genomförs kommer de nya reglerna att beröra dömda som avtjänar fängelsestraff överstigande tre års fängelse. De nya reglerna innebär att den som frigetts från ett längre fängelsestraff kan stå under övervakning så länge det bedöms finnas ett behov. Behovet av övervakning ska även framöver fortlöpande omprövas. Det är svårt att säga i vilken utsträckning som de ändrade reglerna kommer att leda till längre övervakningstider. Som anförts ovan är risken för återfall i brott och behovet av övervakning i normalfallet som störst under tiden närmast efter den villkorliga frigivningen. Det kan därmed förutsättas att det endast i undantagsfall kommer att bli fråga om övervakningstider som överstiger tre år. Vi bedömer dock att förslaget kan komma att leda till att det årligen är något fler personer som står under övervakning. Under de senaste tre åren (2014–2016) blev i genomsnitt ca 380 personer årligen villkorligt frigivna från strafftider om fyra år eller mer. Av dessa var det i genomsnitt drygt 300 personer per år som ställdes under övervakning. Enligt uppgift från Kriminalvården uppgår kostnaden för ett övervakningsår till ca 100 000 kr. Om man antar att högst en femtedel av dem som årligen frigives från längre fängelsestraff kommer att ha en övervakningstid som överstiger ett år kommer det att bli fråga om en årlig kostnadsökning för Kriminalvården med 6 miljoner kr (100 000 kr × 60).

Sammantaget kan våra förslag till lagändringar avseende reglerna om övervakning på sikt antas innebära att ett något större antal personer årligen kommer att stå under övervakning. Förslaget om övervakningstid utgör en del av de kriminalpolitiska överväganden som är aktuella inom en nära framtid. Det framstår inte som möjligt att bryta ut finansieringen för den aktuella kostnadsökningen för Kriminalvården från den övergripande frågan om rättsväsendets dimensionering och finansiering på längre sikt. Finansieringen bör därför ske inom ramen för de resurser som kan förväntas tillföras Kriminalvården på sikt.

10.3.3 Reglerna om särskilda föreskrifter

Vi har föreslagit att beslutsordningen för särskilda föreskrifter ändras så att beslut om sådana föreskrifter framöver ska fattas av Kriminalvården. Vi har även föreslagit att reglerna om särskilda föreskrifter ändras så att endast villkorligt frigivna som står under övervakning ska kunna meddelas särskilda föreskrifter och att föreskrifter ska meddelas i syfte att minska risken för att den frigivne begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Föreskrift om dropprov ska enligt vårt förslag kunna meddelas även om den frigivne inte meddelats föreskrift om vård och behandling. Vårt förslag innebär också att reglerna om föreskrifter avseende boende förtydligas så att det uttryckligen framgår att en sådan föreskrift kan avse ett kontrollerat boende. Slutligen har vi föreslagit att möjligheten att meddela föreskrift om sätt och tid för betalning av skadestånd ska utgå.

Ett genomförande av förslaget om att särskilda föreskrifter avseende sätt och tid för betalning av skadestånd ska utgå kommer inte att leda till några ekonomiska konsekvenser.

Vårt förslag om att endast villkorligt frigivna som står under övervakning ska kunna meddelas särskilda föreskrifter innebär i princip en kodifiering av den ordning som redan gäller i dag och vi bedömer inte förslaget får några ekonomiska konsekvenser om det genomförs.

Förslaget om att särskilda föreskrifter ska meddelas i syfte att minska risken för att den frigivne begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället inne-

bär ett förtydligande av att föreskrifter kan meddelas i kontrollsyfte. Det övergripande syftet bakom möjligheten att meddela särskilda föreskrifter är, liksom övervakning, att motverka återfall i brott och att främja den frigivnes anpassning till ett liv i frihet. Redan enligt gällande rätt kan särskilda föreskrifter meddelas för att tillgodose intresset av stöd och kontroll. Det kan dock tänkas att förslaget i förening med vårt förslag om ändrad beslutsordning kan komma leda till att särskilda föreskrifter kommer att användas i något större utsträckning än i dag.

Enligt uppgift från Kriminalvården förekommer det i begränsad omfattning att villkorligt frigivna meddelas särskilda föreskrifter. Vårt förslag om ändrad beslutsordningen innebär att beslutanderätten avseende lämpliga återfallsförebyggande insatser flyttas till den myndighet som ansvarar för verkställigheten samt att kopplingen mellan verkställigheten av en fängelsepåföljd i anstalt och i frivård tydliggörs. Vi bedömer att ett genomförande av förslagen kommer att leda till en generell ökning av särskilda föreskrifter för villkorligt frigivna.

Förslaget om att en föreskrift om drogprov ska kunna meddelas även om den frigivne inte meddelats en föreskrift om vård och behandling kan få till följd att sådana föreskrifter meddelas i fler fall än tidigare.

Även vårt förslag om förtydligande av att särskild föreskrift om boendet kan avse kontrollerat boende kan medföra en ökning av föreskrifter om boendet. Huruvida antalet föreskrifter av detta slag kommer att öka är dock i stor utsträckning beroende av i vilken utsträckning den dömdes hemkommun är beredd att bära kostnaden för insatsen. Enligt normaliseringsprincipen har Kriminalvårdens klienter rätt till samma stöd- och vårdinsatser som övriga medborgare. Normaliseringsprincipen innebär att det generella ansvar som andra myndigheter har för t.ex. bostad, arbete samt hälso- och sjukvård även gäller Kriminalvårdens klienter. Kriminalvården är således inte ansvarig för att tillgodose klienternas behov av arbete, sjukvård, bostad, m.m. Kriminalvårdens skyldighet ligger i att samverka med andra aktörer.

Den gällande ansvarsfördelningen innebär att Kriminalvården ansvarar för kostnaderna fram till dagen för villkorlig frigivning, varefter det ekonomiska ansvaret övergår till den dömdes hemkommun. En föreskrift om kontrollerat boende i form av halvvägs-

hus eller liknande efter villkorlig frigivning förutsätter därför ett åtagande från den dömdes hemkommun. Föreskrifter om kontrollerat boende är kostnadsdrivande och det är inte alla kommuner som har samma förutsättningar att bära dessa kostnader. Samverkansarbetet skiljer sig också åt i olika kommuner, vilket medför att Kriminalvårdens klienter, även om behoven är liknande, behandlas olika beroende på hur samverkan fungerar i den aktuella kommunen.

Den gällande ordningen medför att det är de ekonomiska resurserna som kommer att vara avgörande för om den frigivne kan meddelas en förskrift om kontrollerat boende.

Samhället har mycket att vinna på att förebygga återfall i brott. Det vore därför rimligt att i vissa fall kunna göra avsteg från normaliseringsprincipen och tillföra resurser till Kriminalvården så att myndigheten kan besluta om lämpliga insatser utifrån behovet av stöd och kontroll. Det har dock inte varit möjligt att inom ramen för vårt uppdrag göra den analys och de överväganden som krävs för att lämna ett sådant förslag.

Utifrån den gällande ansvarsfördelningen är det osäkert i vilken mån antalet föreskrifter om boendet kan förväntas öka i sådan utsträckning att det påverkar kostnaderna för kommunerna.

Sammantaget kan våra förslag om särskilda föreskrifter leda till en ökning av beslut om särskilda föreskrifter för villkorligt frigivna. I vilken omfattning detta kommer att ske är dock osäkert. Vi bedömer också att förslagen kan komma att leda till en minskad andel återfall i brott. Fullt genomslag kan förslagen förväntas få först efter några år. Det är mot bakgrund av det anförda mycket svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Vi bedömer att de ökade kostnaderna bör rymmas inom befintliga anslag. Det är dock viktigt att konsekvenserna följs upp efter att bestämmelserna varit i kraft en tid. Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av den ändrade beslutsordningen redovisas under avsnitt 10.3.5 nedan.

10.3.4 Elektronisk övervakning

Vi har föreslagit att Kriminalvården ska kunna besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera en meddelad föreskrift. Det är fråga om en ny kontrollåtgärd.

Om förslaget med elektronisk övervakning av villkorligt frigivna genomförs kommer det att leda till kostnadsökningar för Kriminalvården. Elektronisk övervakning ska kunna användas för att kontrollera efterlevnaden av en särskild föreskrift och det krävs att sådan övervakning särskilt är påkallad med hänsyn till risken för återfall i brott. Vi uppskattar att det kan tänkas bli fråga om ca 50 beslut om året.

Enligt uppgift från Kriminalvården kan kostnaden för utrustningen för elektronisk övervakning komma att uppgå till ca 1 300 000 kr (26 000 kr × 50). Enligt Kriminalvården kommer inte de nya reglerna ensamt att nämnvärt påverka myndighetens kostnader avseende administration, IT-system etc., åtminstone inte till en början. Supportkostnaden för 50 GPS-bojor kan enligt Kriminalvården beräknas uppgå till ca 220 000 kr per år. I ett längre perspektiv bedömer dock myndigheten att denna förändring, tillsammans med andra, kan komma att innebära en utbyggnad av GPS-övervakningssystemet, vilket kommer att innebära ökade kostnader. Dessa är emellertid svåra att uppskatta.

Vi bedömer att ökningen av kostnaderna för Kriminalvården är av sådan storlek att den rymms inom befintliga anslag. Konsekvenserna bör följas upp efter att bestämmelserna varit i kraft en tid.

10.3.5 Beslutsordningen och överklagande

Våra förslag innebär att Kriminalvården ska fatta i princip alla beslut beträffande villkorligt frigivna. Kriminalvården fattar sedan tidigare beslut om övervakning. Genom våra förslag tillkommer uppgiften att fatta beslut om särskilda föreskrifter och elektronisk övervakning. Vi föreslår också att misskötsamhet i första hand ska hanteras av Kriminalvården. Kriminalvården tillförs därmed också uppgiften att fatta beslut om varning. Kriminalvårdens beslut om särskilda föreskrifter, elektronisk övervakning och varning ska kunna överklagas till övervakningsnämnd. Övervakningsnämndens beslut ska kunna överklagas till allmän domstol.

Om våra förslag om ny beslutsordning genomförs kan det komma att leda till kostnadsökningar för Kriminalvården. Redan i dag är det Kriminalvårdens personal som bereder de ärenden som avgörs av övervakningsnämnderna. Den nuvarande ordningen innebär att Kriminalvårdens personal föredrar ärenden för nämnden med förslag till åtgärd. Enligt vår bedömning bör inte själva beslutsfattandet kräva så stora resurser. Det är dock viktigt att de som fattar beslut i ärendena har erforderlig kompetens för uppgiften. Detta kan kräva nyrekrytering av personal, utbildningsinsatser, utarbetande av handböcker och arbetsbeskrivningar.

Vi har vidare föreslagit att Kriminalvården ska ha möjlighet att ompröva tidigare beslut. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning det kommer att begäras överprövning av Kriminalvårdens beslut. Det kan dock förutsättas att antalet ärenden som rör villkorligt frigivna kommer att minska hos övervakningsnämnderna om förslagen genomförs. Om förslagen genomförs bedömer vi därför att det kan komma att leda till något minskade kostnader för övervakningsnämnderna.

Även om den nya beslutsordningen kan komma att leda till något minskade kostnader för övervakningsnämnderna kan kostnaderna totalt sett komma att öka för Kriminalvården. Vi bedömer att kostnaderna kan rymmas inom Kriminalvårdens befintliga anslag. Konsekvenserna bör dock följas upp efter det att de nya reglerna varit i kraft en tid.

Vi har föreslagit att övervakningsnämnden ska få utökade möjligheter att förverka villkorligt medgiven frihet på grund av missköttsamhet. Enligt gällande rätt kan övervakningsnämnden förverka högst 15 dagar åt gången. Förslaget innebär att förverkande ska kunna ske med högst tre månader åt gången. Ett genomförande av förslaget kan komma att leda till ökade kostnader för Kriminalvården till följd av ökad av anstaltsbeläggning. Kriminalvården uppskattar att det årligen fattas ca 150 beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet. Förverkande av villkorligt medgiven innebär att den dömden får avtjäna den förverkade tiden i anstalt. Utifrån antagandet att varje beslut avser förverkande av 15 dagar villkorligt medgiven frihet är det för närvarande fråga om 2 250 dygn eller sammanlagt drygt sex fängelseår. Om det i hälften av fallen (75) kommer att förverkas en månad (30 dagar) i stället för 15 dagar leder de nya reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av

misskötsamhet till 3 375 dygn ($75 \times 15 + 75 \times 30$) eller sammanlagt drygt nio fängelseår. Det är fråga om en ökad anstaltsbeläggning bestående i 1 125 fängelsedygn dvs. ytterligare drygt tre fängelseår.

Beräknat på en uppskattad dygnskostnad om 3 500 kr, blir kostnadsökningen knappt 4 miljoner kr per år.

Förslaget om utökade möjligheter till förverkande av villkorligt medgiven frihet utgör en del av de kriminalpolitiska överväganden som är aktuella inom en nära framtid. Det framstår inte som möjligt att bryta ut finansieringen för den aktuella kostnadsökningen för Kriminalvården från den övergripande frågan om rättsväsendets dimensionering och finansiering på längre sikt. Finansieringen bör därför ske inom ramen för de resurser som kan förväntas tillföras Kriminalvården på sikt.

Övervakningsnämndernas beslut kan överklagas till allmän domstol. Vi bedömer att ett genomförande av förslaget inte kan förväntas leda till ökade kostnader för de allmänna domstolarna.

10.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Våra förslag kan antas medföra positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet och på sikt leda till en minskad andel återfall i brott.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet ska dessa konsekvenser anges i betänkandet (15 § kommittéförordningen).

Vi bedömer att våra förslag medför positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet. Våra förslag innebär utökade möjligheter till brottsförebyggande arbete under den tid efter villkorlig frigivning som verkställigheten av ett fängelsestraff pågår. Vi bedömer att det återfallsförebyggande arbetet under verkställigheten av fängelsestraff i frivård efter villkorlig frigivning på sikt kan förväntas leda till att andelen återfall i brott minskar.

10.5 Konsekvenser för jämställdheten

Bedömning: Vi bedömer att våra förslag om förstärkta åtgärder för att förebygga återfall i brott efter villkorlig frigivning kan förväntas ha en positiv effekt för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män och andra personer i samhället.

Om förslagen i ett betänkande har konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, ska dessa konsekvenser anges i betänkandet (15 § kommittéförordningen).

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Ett delmål för jämställdhetspolitiken är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Vidare att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Delmålet omfattar alla ytt-ringar av fysiskt och psykiskt, inklusive sexuellt, våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor. Delmålet omfattar vidare hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och handel med människor för sexuella ändamål. Det andra ledet i delmålet om kroppslig integritet handlar om kvinnors och flickors rätt och möjlighet att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion. Delmålet omfattar också mäns och pojkars våldsutsatthet och kroppsliga integritet. Delmålet har även ett särskilt fokus på kopplingen mellan maskulinitet och våld. Vidare omfattas att motverka kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen, i medier, pornografi och reklam som syftar till att reproducera föreställningar om kvinnors underordning. I delmålet ingår också trakasserier, hot och annat våld som sker på internet och andra digitala kanaler. Delmålet om mäns våld mot kvinnor har även en stark koppling till närliggande former av våld såsom våld i samkönade relationer och våld mot barn.¹

Våra förslag syftar till att förbättra möjligheterna att förebygga återfall i brott. Förslagen kan på sikt förväntas leda till en minskad andel återfall i brott. Minskad brottslighet innebär positiva effekter för jämställdheten mellan människor.

¹ Se närmare regeringens skrivelse 2016/17:10, Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid och prop. 2005/06:155, Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.

10.6 Övriga konsekvenser

Bedömning: Våra förslag leder inte till några andra konsekvenser av de slag som anges i kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

I 15 § kommittéförordningen samt 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning finns krav på att ett betänkande ska innehålla beskrivningar av andra betydande konsekvenser av de förslag som läggs fram.

Vi bedömer att våra förslag i övrigt inte får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen som ska redovisas i betänkandet, dvs. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdande

Förslag: Den nya lagstiftningen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Våra förslag till författningsändringar innebär att de återfallsförebyggande åtgärderna efter villkorlig frigivning förstärks. Det är dels fråga om förtydligande av gällande regler och nya regler som innebär utökade möjligheter till kontroll, dels förändringar avseende beslutsordningen i fråga om särskilda föreskrifter och i viss mån avseende hanteringen av misskötsamhet. De senare förslagen innebär att Kriminalvården som första instans ska fatta beslut i frågor som tidigare har hanterats av övervakningsnämnderna. Genomförande av förslagen kräver att det genomförs en del anpassningsåtgärder och utbildningsinsatser hos Kriminalvården. Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att förslagen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

11.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: De nya bestämmelserna om särskilda föreskrifter och beslut om elektronisk övervakning ska tillämpas beträffande påföljder som dömts ut före ikraftträdandet. Detsamma ska gälla de nya bestämmelserna om övervakningstid och hantering av misskötsamhet under villkorlig frigivning.

Beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet enligt den nya regleringen får endast grundas på förhållanden som har inträffat efter ikraftträdandet. Övergångsbestämmelser ska därför meddelas i fråga om förhållanden som inträffat före ikraftträdandet.

De nya bestämmelserna om övervakningstid ska endast tillämpas på personer som ställs under övervakning efter ikraftträdandet. Övergångsbestämmelser ska därför meddelas i fråga om övervakning som beslutats före ikraftträdandet.

Bedömning: Våra förslag i övrigt påkallar inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen följer bl.a. att svårare brottspåföljd inte får åläggas för en gärning än den som var föreskriven när brottet begicks. En bestämmelse av samma innebörd återfinns i artikel 7 i Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen). Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken 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.

Ovan nämnda bestämmelser anses inte omfatta verkställighet av straff.¹ De nya reglerna om särskilda föreskrifter, elektronisk övervakning, övervakningstid och förverkande vid misskötsamhet under villkorlig frigivning avser verkställighet av straff, vilket innebär att de ovan nämnda principerna inte är tillämpliga. Enligt vår bedömning kräver inte lagändringarna avseende särskilda föreskrifter och elektronisk övervakning några särskilda övergångsbestämmelser.

¹ Se t.ex. prop. 1965:159 s. 36 f., prop. 1987/88:120 s. 113 och prop. 1997/98:96 s. 176 f.

Dessa bestämmelser bör från ikraftträdandet omfatta alla som avtjänar fängelsestraff.

Även de nya bestämmelserna om övervakningstid och förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet bör från ikraftträdandet omfatta alla som avtjänar fängelsestraff. När det gäller de utökade möjligheterna till förverkande på grund av misskötsamhet under den villkorliga frigivningen bör det meddelas övergångsbestämmelser. Det är inte rimligt att en person blir föremål för mer ingripande åtgärder på grund av omständigheter som inträffat före ikraftträdandet, än vad som hade gällt enligt de gamla reglerna. Förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt de nya bestämmelserna bör därför endast få grundas på omständigheter som inträffat efter ikraftträdandet. Det bör meddelas övergångsbestämmelser som innebär att bestämmelserna i 26 kap. 19 § brottsbalken ska tillämpas i sin äldre lydelse i fråga om förhållanden som inträffat före ikraftträdandet.

De nya bestämmelserna om övervakningstid bör från ikraftträdandet omfatta alla som avtjänar fängelsestraff. Reglerna om övervakningstidens längd bör dock endast omfatta de som ställs under övervakning efter ikraftträdandet. Det innebär att den nya regleringen endast gäller om beslutet om övervakning fattas efter ikraftträdandet. Om beslutet om övervakning fattas före ikraftträdandet ska de tidigare gällande reglerna om övervakningstidens längd och eventuell förlängning av övervakningstiden (26 kap. 11 och 18 §§ brottsbalken) tillämpas.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

26 kap. Om fängelse

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

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

Paragrafens *första stycke* innehåller regler om prøvotid efter villkorlig frigivning. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.1.

I paragrafens *andra stycke*, som är nytt, finns regler om hur länge verkställigheten av ett fängelsestraff pågår. Bestämmelserna motsvarar den reglering som tidigare fanns i 26 kap. 24 § brottsbalken. Vissa språkliga ändringar har gjorts. Någon ändring i sak är inte avsedd.

11 § *Den frigivne ska under prøvotiden vara skötsam och efter förmåga försöka försörja sig och betala skadestånd som dömts ut på grund av brottet.*

Den frigivne är under prøvotiden skyldig att på kallelse inställa sig hos Kriminalvården.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den frigivnes allmänna skyldigheter under prøvotiden och motsvarar 26 kap. 14 § första stycket brottsbalken. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.1. I kravet på skötsamhet ligger en skyldighet för den frigivne att rätta sig efter vad som åligger honom eller henne enligt brottsbalken eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna. Vissa språkliga ändringar har gjorts. Någon ändring i sak är inte avsedd.

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

Beslut i fråga om övervakning meddelas av Kriminalvården.

Om inte annat har beslutats upphör övervakningen vid prövotidens utgång.

Paragrafen innehåller bestämmelser om övervakning under villkorlig frigivning. Ändringarna behandlas i avsnitt 9.3.2. Bestämmelserna motsvarar till viss del 26 kap. 11 § brottsbalken.

I *första stycket* anges förutsättningarna för beslut om att ställa den villkorligt frigivne under övervakning. Övervakningen påbörjas efter villkorlig frigivning. Själva beslutet om övervakning fattas innan tidpunkten för villkorlig frigivning eller därefter. Liksom tidigare ska beslut om övervakning meddelas när det finns anledning att anta att ett behov av övervakning föreligger. Övervakning ska inte beslutas i sanktionssyfte utan endast när det behövs för att minska risken för att den frigivne begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I *andra stycket* anges att Kriminalvården fattar beslut om övervakning. Av 26 kap. 18 § brottsbalken framgår att Kriminalvården får ompröva ett beslut om övervakning. Om t.ex. den frigivnes situation förändras på ett sådant sätt att det inte längre finns något behov av övervakning kan Kriminalvården besluta att övervakningen ska upphöra. Frågan behöver därmed inte underställas övervakningsnämnden. Regler om överklagande av Kriminalvårdens beslut i fråga om övervakning finns i 37 kap. 7 § brottsbalken.

Paragrafens *tredje stycke* anger tiden för övervakningen. Av bestämmelserna framgår att övervakningen, om inte annat beslutas, upphör vid prövotidens utgång. För villkorligt frigivna som har en prövotid motsvarande ett år innebär den nya regleringen ingen förändring. För dömda med längre prövotid innebär förändringen en skärpning i förhållande till vad som tidigare gällt. För denna grupp av frigivna innebär bestämmelserna att övervakningen fortgår även efter det att ett år av prövotiden har förflutit om inte Kriminalvården beslutar att övervakningen ska upphöra. Den frigivne ska stå under övervakning när det finns ett behov av det. Behovet av övervakning är vanligen som störst i tiden närmast efter den villkorliga frigivningen. För att övervakningen ska fortgå även

efter det att ett år av prøvotiden har löpt ut krävs inte att den frigivne har misskött sig. Det är tillräckligt att det fortfarande finns ett behov av övervakning i syfte att minska risken för att den frigivne begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Genom ändringen tydliggörs alltså att den frigivne själv har möjlighet att påverka om han eller hon ska stå under övervakning genom att sköta anvisningar för övervakningen och följa meddelade föreskrifter. Om den frigivne är skötsam och i övrigt fullgör sina åligganden efter frigivningen talar det mot fortsatt övervakning. Endast i undantagsfall kan det antas finnas behov av övervakning under en längre tid än tre år.

13 § *Övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt bedrivs under ledning av Kriminalvården.*

Kriminalvården förordnar övervakare och får förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen.

Paragrafen anger att övervakningen och kriminalvården i frihet (fri-vården) sker under ledning av Kriminalvården. Paragrafen motsvarar 26 kap. 12 § brottsbalken. Någon ändring i sak har inte gjorts.

14 § *Under övervakningen ska Kriminalvården genom stöd och kontroll verka för att den frigivne inte begår nya brott och för att hans eller hennes anpassning i samhället även i övrigt främjas.*

En kontroll- och tvångsåtgärd ska stå i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

För varje frigivnen som står under övervakning ska upprättas en individuellt utformad plan för övervakningen. Övervakningen ska planeras och utformas efter samråd med den dömde och i samverkan med berörda myndigheter.

I paragrafen regleras Kriminalvårdens arbetsuppgifter och ansvar vid övervakning.

I första stycket anges Kriminalvårdens övergripande uppgifter vid övervakning. Frågorna behandlas i avsnitt 9.3.2. Reglerna motsvarar 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken. Genom stöd och kontroll ska Kriminalvården verka för att den frigivne inte återfaller i brott och för att hans eller hennes anpassning i samhället i övrigt främjas. I detta ligger liksom tidigare ett ansvar avseende dels själva övervakningen av den frigivne, dels de formella åtgärder som står till förfogande för att få den frigivne att följa de regler som gäller för

honom eller henne. På Kriminalvården faller också ett särskilt ansvar att ge stöd i fråga om kontakter med andra myndigheter och aktörer. Stöd kan också avse mindre formaliserade åtgärder så som hjälp med att göra en budget eller andra mer praktiska frågor.

I *andra stycket* har tagits in en proportionalitetsregel. Ändringen behandlas i avsnitt 9.3.5. Genom ändringen klargörs att kontroll- och tvångsåtgärder ska prövas mot proportionalitetsprincipen. En kontroll- och tvångsåtgärd ska föregås av intresseavvägning där olägenheten för den enskilde ställs i relation till vad som förväntas uppnås med åtgärden. Enskilda åtgärder måste stå i rimlig proportion till syftet och om det är fråga om flera åtgärder måste beaktas att dessa sammantaget inte blir allt för ingripande. En bedömning av åtgärdens eller åtgärdernas art, styrka, räckvidd och varaktighet måste göras i varje enskilt fall. Vid prövningen måste övervägas om en mindre ingripande åtgärd kan vara tillräcklig. Det ligger i sakens natur att mer ingripande åtgärder kräver starkare skäl. Vad som nu sagts ska tillämpas beträffande samtliga åtgärder som innebär kontroll eller tvång.

I *tredje stycket* finns regler om den plan som ska upprättas för övervakningen och hur övervakningen ska planeras. Ändringen behandlas i avsnitt 9.3.2. Det är viktigt att övervakningen följer en tydlig struktur och att det står klart för den frigivne vad som åligger honom eller henne under övervakningen. Därför anges att en plan för övervakningen ska upprättas. Bestämmelserna innebär ett förtydligande av den ordning som gäller (jfr 5 kap. 3 § frivårdsförordningen). För fängelsedömda upprättas en individuell plan för verkställigheten (1 kap. 5 § fängelselagen). Föreskriften om att en plan ska upprättas för övervakningen innebär inte att en *ny* plan behöver upprättas. Kriminalvården bör även framöver vid planeringen utgå från hela verkställigheten, dvs. både tiden i anstalt och tiden efter villkorlig frigivning. Det är dock viktigt att den plan som fastställs under verkställigheten följs upp och revideras inte bara under anstaltsvistelsen utan också inför och under tiden för villkorlig frigivning i de fall den frigivne ställs under övervakning. Det bör anges tydliga ramar för den frigivne om vad han eller hon har att iakttas under övervakningen. Till förtydligande anges i paragrafens tredje stycke att övervakningen ska planeras och utformas i samverkan med berörda myndigheter.

Den som ställs under övervakning bör motiveras att medverka vid planeringen och därför anges att samråd ska ske med honom eller henne. Det sagda betyder inte att det är den dömde som bestämmer vilka åtgärder som bör komma i fråga. Behovet av insatser under övervakningstiden måste liksom tidigare prövas utifrån syftet att motverka att den frigivne begår nya brott och även i övrigt främja hans eller hennes anpassning i samhället.

15 § *Den som står under övervakning ska följa planen för övervakningen och hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin sysselsättning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen.*

Den övervakade är också på kallelse skyldig att inställa sig hos övervakaren och i övrigt enligt hans eller hennes anvisningar upprätthålla kontakt med övervakaren. I den mån Kriminalvården har bestämt det, gäller vad som nyss har sagts om övervakaren även tjänsteman vid Kriminalvården eller annan person.

I paragrafen regleras de skyldigheter som åvilar den frigivne under övervakningen. Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.2, motsvarar till övervägande del 26 kap. 13 § brottsbalken. Vissa språkliga justeringar har gjorts.

Reglerna i *första stycket* knyter an till reglerna om en plan för övervakningen i 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken och anger att den som står under övervakning är skyldig att följa den plan som gäller för övervakningen.

Skyldigheten för den som står under övervakning att hålla kontakt med övervakaren och hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin sysselsättning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen kvarstår oförändrat. Någon ändring i sak är i den delen inte avsedd.

I *andra stycket* finns regler om skyldighet för den som står under övervakning att på kallelse inställa sig hos övervakaren och i övrigt enligt hans eller hennes anvisningar upprätthålla kontakt med övervakaren. Motsvarande skyldighet för den övervakade gäller också i förhållande tjänsteman vid Kriminalvården eller någon annan person om Kriminalvården har bestämt det. Någon ändring i sak är inte avsedd.

16 § *Den som står under övervakning får meddelas en särskild föreskrift 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. En sådan föreskrift ska meddelas för en viss tid, högst ett år åt gången.*

En särskild föreskrift får avse

1. *på vilket sätt och i vilken omfattning den frigivne ska hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården,*

2. *deltagande i brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet,*

3. *missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling,*

4. *arbete, utbildning eller annan sysselsättning,*

5. *kontrollerat boende eller andra anvisningar om boendet,*

6. *vistelseort,*

7. *skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att den frigivne inte är påverkad av alkohol, andra beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.*

Särskilda föreskrifter meddelas av Kriminalvården. I den plan som upprättas enligt 14 § får Kriminalvården meddela ytterligare anvisningar om vad som gäller under övervakningstiden.

Paragrafen, som delvis motsvarar 26 kap. 15 § brottsbalken, innehåller bestämmelser om särskilda föreskrifter. Frågorna behandlas i avsnitt 9.3.3.

I första stycket anges förutsättningarna för att meddela särskilda föreskrifter. Anstaltsvistelsen ska även framöver vara det centrala sanktionsinnehållet i fängelsestraffet och en föreskrift får inte beslutas endast i syfte att åstadkomma en skärpning av reaktionen. Liksom frågan om den frigivne bör ställas under övervakning måste åtgärderna prövas utifrån syftet att motverka att den frigivne återfaller i brott och för att även i övrigt främja hans eller hennes anpassning i samhället. Med att föreskrifter får meddelas om det behövs för att minska risken för att den frigivne begår nya brott förtydligas att föreskrifter kan beslutas i kontrollsyfte.

En föreskrift bör inte meddelas om det inte finns praktiska möjligheter att kontrollera efterlevnaden. Endast den som står under övervakning ska därför kunna meddelas särskilda föreskrifter. Genom föreskrifter ges övervakningen ett mer tydligt och strukturerat innehåll. Om den frigivne t.ex. inte upprätthåller kontakten med övervakaren på det sätt som övervakaren anvisat enligt 26 kap. 15 § brottsbalken kan den frigivne meddelas en särskild föreskrift av-

seende kontaktskyldighet. Det krävs dock inte att det föreligger någon tidigare misskötsamhet för att en särskild föreskrift ska kunna meddelas. Den frigivnes förhållanden kan vara sådana att det redan inför den villkorliga frigivningen står klart att det finns ett behov av en särskild föreskrift. Eftersom tiden för övervakning följer prövotiden finns det inte något behov av att kunna låta en föreskrift kvarstå efter det att övervakningstiden upphört.

Behovet av särskilda föreskrifter ska prövas löpande under övervakningen. Föreskrifter ska alltid meddelas för en viss tid, högst ett år åt gången.

I *andra stycket* anges de olika föreskrifterna. I punkten 1 finns föreskrift om kontaktskyldighet. Regleringen motsvarar 26 kap. 15 § fjärde stycket andra meningen brottsbalken. Det är angeläget att den frigivne håller en kontinuerlig kontakt med övervakaren. En allmän skyldighet för den frigivne att upprätthålla god förbindelse med övervakaren följer av 26 kap. 15 § brottsbalken. I normalfallet är täta och regelbundna kontakter mellan övervakaren och den frigivne särskilt viktiga i början av övervakningstiden. En särskild föreskrift om kontaktskyldighet ger möjlighet att på ett tydligt sätt markera den frigivnes skyldighet att hålla kontakt med övervakaren. En sådan föreskrift kan t.ex. användas för att bryta en negativ utveckling. Förhållandena kan vara sådana att det redan vid den villkorliga frigivningen står klart att en kontaktföreskrift behövs för att minska risken för återfall i brott. Kontaktföreskrift kan också meddelas i de fall den frigivne inte sköter de anvisningar om kontakt som angetts i planen för övervakningen.

I punkterna 2 och 3 finns regler om missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling respektive deltagande i brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet. Reglerna motsvarar 26 kap. 15 § första stycket 3 brottsbalken. Genom ändringarna tydliggörs skillnaden mellan å ena sidan sådan vård och behandling som innebär hälso- och sjukvård i egentlig mening, dvs. medicinsk behandling, och å andra sidan deltagande i programverksamhet. Föreskrift som avser medicinsk behandling förutsätter, i normalfallet, att den frigivne inte motsätter sig åtgärden. En särskild föreskrift kan inte ersätta ett sådant beslut om tvångsvård som i vissa fall kan fattas enligt de särskilda bestämmelser som gäller för sådan vård. En föreskrift om deltagande i programverksamhet som avser att bryta missbruk, ett kriminellt beteende eller liknande kan dock meddelas

även mot den frigivnes vilja. Om den frigivne visserligen har ett behov men saknar motivation att delta i en verksamhet kan det i stället vara aktuellt med föreskrift om deltagande i ett motivationsprogram.

I punkten 4 anges att en särskild föreskrift kan avse arbete, utbildning eller annan sysselsättning. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak 26 kap. 15 § första stycket 2 brottsbalken. Med arbete avses avlönat arbete på grund av anställning eller annan förvärvsverksamhet. Att en föreskrift också kan avse annan sysselsättning innebär att tillämpningsområdet vidgas. Begreppet sysselsättning ska ges en vid tolkning. En föreskrift om sysselsättning kan t.ex. avse studier, ideellt arbete i en förening eller praktik. Det viktiga är att det ur ett återfallsförebyggande perspektiv framstår som en lämplig sysselsättning, att sysselsättningen bedrivs regelbundet och är möjlig att kontrollera.

Enligt punkten 5 kan en särskild föreskrift avse kontrollerat boende eller andra anvisningar om boendet. Motsvarande reglering fanns tidigare i 26 kap. 15 § första stycket 1 brottsbalken. Ändringen avser att förtydliga att en föreskrift om boendet också kan avse någon form av kontrollerat boende. Möjligheten att meddela föreskrift om boendet är viktig som stöd, men också ur kontrollsynpunkt.

I punkten 6 finns föreskrift om vistelseort. Bestämmelserna motsvarar 26 kap. 15 § första stycket 1 brottsbalken. En föreskrift om vistelseort kan avse såväl ett förbud för den frigivne att vistas på en viss plats eller visst område, som en skyldighet för den frigivne att vistas på en viss plats eller inom ett visst område. Liksom tidigare kan en föreskrift av aktuellt slag användas när det är särskilt angeläget att hålla den frigivne borta från en viss miljö. Det kan vara för att motverka återfall i brott gentemot en viss person men också för att förhindra att den frigivne uppehåller sig i en kriminell miljö där han eller hon riskerar att utsättas för sådan påverkan som är negativ för hans eller hennes anpassning. Föreskrift om skyldighet för den frigivne att vistas på viss plats eller inom ett visst område bör användas restriktivt och vanligen begränsas till vissa särskilt angivna tider, t.ex. att den frigivne ska vistas i bostaden under ett visst antal timmar nattetid.

I punkten 7 finns regler om skyldighet att lämna urin-, blod- och utandningsprov m.m. för kontroll av att den frigivne inte är påverkad av beroendeframkallande medel. Bestämmelserna motsvarar 26 kap. 15 § andra stycket brottsbalken. Regeln har ändrats. För att en föreskrift om provtagning ska kunna meddelas krävs inte att det också beslutats om en föreskrift om vård och behandling. Föreskrift om provtagning bör även framöver företrädesvis användas i anslutning till en föreskrift om vård och behandling eller deltagande missbruksrelaterad programverksamhet. Det finns emellertid också andra situationer när det kan ställas krav på nykterhet, såsom t.ex. vid fullgörande av en föreskrift om kontrollerat boende, arbete och annan programverksamhet. Det är också rimligt att den som står under övervakning är nykter vid kontakter med övervakaren.

I *tredje stycket* anges att Kriminalvården beslutar om särskilda föreskrifter samt att Kriminalvården i planen för övervakningen får meddela ytterligare anvisningar om vad som gäller under övervakningstiden. Regeln om att Kriminalvården får besluta om särskilda föreskrifter är ny och innebär en ändring jämfört med vad som tidigare gällt. Liksom tidigare ska Kriminalvården kunna lämna närmare anvisningar om övervakningen. Frågan behandlas i avsnitt 9.3.6.

17 § Om det är särskilt påkallat för att minska risken för att den frigivne begår nya brott, får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera efterlevnaden av en föreskrift enligt 16 §.

Elektronisk övervakning får meddelas för högst sex månader åt gången.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om elektronisk övervakning. Frågan behandlas i avsnitt 9.3.4.

I *första stycket* anges att Kriminalvården får besluta om elektronisk övervakning om det är särskilt påkallat för att minska risken för att den frigivne begår nya brott. Med att behovet av kontroll ska vara särskilt påkallat avses att det finns en hög risk för återfall i brott. Vid bedömningen av om elektronisk övervakning bör meddelas måste prövas om syftet i stället kan uppnås genom en mindre ingripande åtgärd.

Elektronisk kontroll ska användas för att kontrollera efterlevnaden av en särskild föreskrift. Om den frigivne t.ex. meddelats ett förbud att vistas på en viss plats eller inom ett visst område kan det finnas ett behov av att kontrollera efterlevnaden genom elek-

tronisk övervakning, om risken för återfall är hög. Om den frigivne meddelats en föreskrift om vistelseort till skydd för ett visst brottsoffer måste dock beaktas att behovet av kontroll kan vara tillgodosett genom att den frigivne meddelats kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud. Ett annat tänkt användningsområde är att kontrollera efterlevnaden av en föreskrift om boendet. Om elektronisk övervakning används i anslutning till en föreskrift om boende bör kontrollen i normalfallet inskränkas till kontroll av att den frigivne befinner sig på boendet nattetid. Elektronisk övervakning efter villkorlig frigivning får inte vara så ingripande att den är att jämföras med en sådan begränsning av rörelsefriheten som äger rum inom ramen för verkställighet av ett fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

I lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter i kriminalvården och förordningen (2001:682) med samma namn finns bestämmelser om behandling av personuppgifter i samband med verkställighet av påföljd.

I *andra stycket* anges att elektronisk övervakning får meddelas för högst sex månader åt gången. De åtgärder som vidtas under övervakningen ska vara proportionerliga i förhållande till det syfte som föranleder dem. Åtgärdens varaktighet är en av de omständigheter som ska beaktas inom ramen för proportionalitetsprövningen. Beslut om elektronisk övervakning får därför meddelas för högst sex månader åt gången.

18 § *Om det finns anledning till det får Kriminalvården under prövotiden ompröva meddelade beslut enligt 12 §, 13 § andra stycket, 16 och 17 §§ eller besluta om ytterligare åtgärder.*

Övervakaren får medge tillfällig jämkning av de anvisningar, föreskrifter och kontrollåtgärder som har beslutats.

Paragrafen är ny och innehåller regler om omprövning och övervakarens möjlighet att medge tillfällig jämkning. Bestämmelserna behandlas i avsnitt 9.3.6.

I *första stycket* anges att Kriminalvården får ompröva meddelade beslut enligt 12 §, 13 § andra stycket, 16 och 17 §§. De åtgärder som vidtas i syfte att motverka återfall i brott och främja den frigivnes anpassning i samhället behöver utgå från behoven i det enskilda fallet. Genom att Kriminalvården har möjlighet att ompröva

meddelade beslut skapas en flexibilitet i systemet och en möjlighet att snabbt inskrida med lämpliga åtgärder för att möta behoven. Reglerna i paragrafen är tillämpliga vid den frigivnes misskötsamhet, men misskötsamhet är inte en förutsättning för omprövning eller nya beslut. Det kan finnas olika anledningar till omprövning av tidigare beslutade åtgärder och beslut om ytterligare åtgärder. Således kan risk- eller behovsbedömningen t.ex. föranleda att det efter genomförda åtgärder krävs nya. Det kan också vara så att planerade åtgärder avbrutits eller inte kommit till stånd. Bestämmelserna ger möjlighet att ändra meddelade föreskrifter och beslut samt förtydligar att Kriminalvården också i samband med omprövning kan meddela nya föreskrifter och beslut.

I *andra stycket* anges att övervakaren får meddela anvisningar, medge tillfällig lättnad och vidta jämkning. Bestämmelserna motsvarar 26 kap. 17 § brottsbalken. Någon ändring i sak är inte avsedd.

19 § Om den frigivne bryter mot föreskrifter eller anvisningar som gäller för övervakningen får Kriminalvården vidta åtgärd enligt 18 § första stycket. Om en sådan åtgärd anses otillräcklig får Kriminalvården besluta att varning ska meddelas den frigivne.

Om den frigivne på ett allvarligt sätt bryter mot sina åligganden under övervakningen och kan det antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta enligt första stycket, får övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst tre månader varje gång. När tiden för förverkande bestäms ska särskilt beaktas arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder förverkande.

Om det är tillräckligt får övervakningsnämnden vidta åtgärd enligt första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om åtgärder vid misskötsamhet. Frågan har behandlats i avsnitt 9.3.7.

I *första stycket* anges Kriminalvårdens befogenhet vid misskötsamhet. Utöver de informella åtgärder som står Kriminalvården till buds inom ramen för det sedvanliga arbetet med övervakade har Kriminalvården vid misskötsamhet möjlighet att ompröva tidigare åtgärder och besluta om ytterligare föreskrifter. Kriminalvården kan också meddela beslut om elektronisk övervakning. När sådana åtgärder är otillräckliga får Kriminalvården besluta att varning ska meddelas den frigivne.

Det kan antas att strängare krav på den övervakade och en ökad användning av särskilda föreskrifter leder till fler fall av misskötsamhet. Kriminalvården ska i första hand överväga om det finns anledning att ompröva tidigare meddelade föreskrifter eller meddela nya föreskrifter. Varning är en relativt allvarlig åtgärd och bör tillgripas först när möjligheten att meddela nya eller ändrade föreskrifter och beslut anses otillräcklig.

I *andra stycket* finns regler om förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet under övervakningen. Reglerna motsvarar delvis 26 kap. 19 § brottsbalken. Ändringarna innebär att förverkande kan ske med högst tre månader åt gången. Någon ändring av förutsättningarna för förverkande av villkorligt medgiven frihet är dock inte avsedd. Det krävs alltså att andra åtgärder bedöms vara otillräckliga för att få till stånd en rättelse. Förverkande ska i princip inte heller användas som ett straff för den frigivnes olydnad. Om den frigivne rättar sig, ska förverkande inte ske. Det krävs dock inte att det finns anledning att anta att den frigivne genom förverkandet kommer att vidta rättelse. Om den frigivne allvarligt missköter sig och andra åtgärder bedöms vara otillräckliga bör förverkande ske även om inte heller denna åtgärd kan förväntas få den önskade effekten.

När tiden för förverkande bestäms ska särskilt beaktas arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder förverkande. För att villkorligt medgiven frihet till en tid av tre månader ska förverkas krävs i normalfallet en mer långvarig och omfattande misskötsamhet såsom att den frigivne under en längre tid helt undandragit sig övervakning och meddelade föreskrifter.

Av *tredje stycket* följer att övervakningsnämnden, om det bedöms tillräckligt, får ändra tidigare åtgärder och besluta om ytterligare föreskrifter. Övervakningsnämnden kan också besluta om elektronisk övervakning och varning.

20 § Åtgärd som avses i 19 § får inte beslutas efter prövotidens utgång. *Förverkande av villkorligt medgiven frihet får beslutas* även efter prövotidens utgång om frågan har tagits upp av övervakningsnämnden dessförinnan.

Paragrafen justeras efter de ändringar som gjorts i bestämmelserna om åtgärder vid misskötsamhet. Någon ändring i sak är inte avsedd.

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

Paragrafen innehåller en upplysning om att frågan om förverkande på grund av brott ska prövas enligt 34 kap. brottsbalken. Bestämmelserna har justerats språkligt. Någon ändring i sak är inte avsedd.

22 § Uppkommer fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller att vidta *annan* åtgärd som avses i 19 § eller åtgärd för att den frigivne ska underkasta sig vård eller behandling, eller har den frigivne undandragit sig övervakningen, får övervakningsnämnden, om omständigheterna föranleder det, förordna att den frigivne på lämpligt sätt ska omhändertas i avvaktan på vidare förordnande. Ett sådant beslut ska omprövas så ofta anledning till det föreligger.

Den som omhändertas får inte kvarhållas längre än en vecka. Om det finns synnerliga skäl, får *ett* nytt beslut *fattas om* att han *eller hon* ska kvarhållas ytterligare högst en vecka. Efter prövotidens utgång får den omhändertagne inte kvarhållas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om omhändertagande. I paragrafen har gjorts justeringar till följd av att regler om de åtgärder som övervakningsnämnden kan vidta vid misskötsamhet som tidigare fanns i 26 kap. 18 § brottsbalken har flyttats till 26 kap. 19 § samma balk. Paragrafen har också moderniserats språkligt. Någon ändring i sak är inte avsedd.

23 § Förklaras villkorligt medgiven frihet helt eller delvis förverkad, *ska* med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses *som nytt fängelsestraff*.

Paragrafen innehåller bestämmelser av betydelse för beräkning av ny villkorlig frigivning efter förverkande. I paragrafen görs endast språkliga ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

28 kap. Om skyddstillsyn

6 § Vad som föreskrivs i 26 kap. 11 och 13–15 §§ ska tillämpas på motsvarande sätt beträffande den som har dömts till skyddstillsyn. Rätten ska dock i domen förordna övervakare, om inte särskilda skäl talar mot det.

I paragrafen finns hänvisningar till regler i 26 kap. brottsbalken beträffande kravet på allmän skötsamhet, frivårdens ledning, Kriminalvårdens uppdrag avseende övervakning och den frigivnes närmare skyldigheter under övervakningen. Tidigare bestämmelser i paragrafen har flyttats till 6 a §. Ändringarna är en följd av förslaget om lagändringar beträffande de regler som gäller villkorligt frigivna. I paragrafen görs därutöver språkliga justeringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

6 a § Rätten får i domen meddela en särskild föreskrift om vad som ska gälla under prövotiden om det kan antas att föreskriften kan bidra till att den dömda avhåller sig från fortsatt brottslighet eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. En särskild föreskrift får meddelas för en viss tid eller tills vidare och avse

1. vistelseort eller bostad under högst ett år åt gången,
2. arbete, utbildning eller annan sysselsättning,
3. läkarvård, missbruksvård, eller annan behandling eller deltagande i särskild programverksamhet.

Om den dömda ska genomgå vård eller behandling enligt första stycket punkten 3 får föreskrift enligt 26 kap. 16 § andra stycket 7 meddelas.

Rätten får också meddela föreskrifter som avses i 27 kap. 5 § andra stycket.

Övervakningsnämnden får ändra eller upphäva en föreskrift när det finns skäl till det.

Övervakaren får meddela anvisningar i fråga om hur en föreskrift enligt första stycket ska verkställas. Han eller hon får också medge tillfällig lättnad och göra en omedelbart gällande jämkning av föreskriften.

I paragrafen finns regler om särskilda föreskrifter. Ändringarna är en följd av förslaget om lagändringar beträffande de regler som gäller villkorligt frigivna. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak 26 kap. 15 § och 28 kap. 6 § brottsbalken. Frågan behandlas i avsnitt 9.4.

6 b § I fall som avses i 30 kap. 9 § andra stycket 3 ska rätten, om den planerade behandlingen är av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn, i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd.

I sådant fall ska vidare i domen alltid meddelas föreskrift om den behandlingsplan som den dömden har åtagit sig att följa.

I samband med en sådan behandlingsplan får föreskrivas att den som ansvarar för behandlingen skall anmäla till Kriminalvården och åklagaren, om den dömden allvarligt åsidosätter sina åligganden enligt planen.

I paragrafen finns regler om s.k. kontraktsvård. Bestämmelserna motsvarar 28 kap. 6 a § brottsbalken. I paragrafen har gjorts några språkliga justeringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

6 c § I fall som avses i 6 b § får rätten förordna att den dömden, om han eller hon är häktad i målet, i stället ska omhändertagast till dess han eller hon överförts till det behandlingshem eller den vårdgivare som anges i behandlingsplanen. Omhändertagandet får inte pågå längre än en vecka.

Paragrafen innehåller regler om omhändertagande vid kontraktsvård. Bestämmelserna motsvarar 28 kap. 6 b § brottsbalken. I bestämmelserna har gjorts några språkliga justeringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

7 § Om den dömden inte iakttar vad som åligger honom eller henne till följd av domen på skyddstillsyn, får övervakningsnämnden,

1. meddela föreskrifter enligt 6 a § första och andra styckena,
2. meddela föreskrift om på vilket sätt och i vilken omfattning den dömden ska hålla kontakt med övervakaren, Kriminalvården eller annan person, eller om skyldigheten för den dömden att lämna underrättelse till övervakaren eller Kriminalvården om att han eller hon uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning,
3. förordna om en eller flera personer som biträder vid övervakningen,
4. besluta om att varning ska meddelas den dömden, eller
5. besluta om övervakning av den dömden under viss tid efter det att ett år av prövotiden har förflutit, dock längst till prövotidens utgång.

Om övervakningsnämnden bedömer att övervakning som beslutats enligt första stycket 5 inte längre är påkallad, får nämnden besluta att övervakningen ska upphöra.

Åtgärd som avses i första stycket får inte beslutas av övervakningsnämnden efter prövotidens utgång.

I paragrafen finns regler om åtgärder vid misskötsamhet. Ändringarna är en följd av förslaget om lagändringar beträffande de regler som gäller villkorligt frigivna. Bestämmelserna motsvarar 26 kap. 15 §,

28 kap. 7 § och 37 kap. 7 § brottsbalken. I bestämmelserna har gjorts några språkliga justeringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

34 kap. Ny påföljdsbestämning efter tidigare dom

4 § Rätten får undanröja en tidigare utdömd påföljd och döma till gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Ett sådant beslut får meddelas endast om det finns särskilda skäl för det samt den tidigare domen har fått laga kraft och dom meddelas innan den tidigare påföljden helt har verkställts.

När påföljden för den samlade brottsligheten bestäms, ska rätten ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av den tidigare domen. Rätten får då döma till fängelse på kortare tid än vad som är föreskrivet för brottet.

Om fängelse döms ut och en uppgift som avses i 27 kap. 2 a § andra stycket, 28 kap. 2 a § andra stycket eller 28 kap. 6 b § första stycket har lämnats, ska detta beaktas när straffets längd bestäms.

I paragrafen finns regler om undanrövande av tidigare påföljd. I *tredje stycket* har gjorts en följdändring med anledning av förslaget om lagändringar i 28 kap. brottsbalken. Någon ändring i sak är inte avsedd.

5 § Tillämpas 1 § första stycket eller 3 § i fråga om någon som villkorligt frigivits 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.

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 § eller förlänga prövotiden med högst ett år utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §.

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

I paragrafen finns regler om förverkande av villkorligt medgiven frihet. I *tredje stycket* har gjorts en följdändring med anledning av förslaget om lagändringar i 26 kap. brottsbalken. Någon ändring i sak är inte avsedd.

37 kap. Om nämnderna

7 § Kriminalvårdens beslut enligt 26 kap. 12 § *första stycket*, 15 § *andra stycket andra meningen*, 16 §, 17 § och 19 § *första stycket* får överklagas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den övervakade är inskriven är beläget.

I paragrafen finns regler om överklagande av Kriminalvårdens beslut. I bestämmelserna har gjorts en följdändring med anledning av förslaget om lagändringar i 26 kap. brottsbalken samt språkliga justeringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

11 § Beslut av en övervakningsnämnd i frågor som avses i 26 kap. 12 § *första stycket*, 16, 17, 19 och 22 §§ samt 28 kap. 5 a § *andra stycket*, 7 och 11 §§ får överklagas till tingsrätten i den ort där övervakningsnämnden är belägen. 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.

I paragrafen finns regler om överklagande av beslut av övervakningsnämnd. I bestämmelserna har gjorts följdändringar med anledning av förslaget om lagändringar i 26 kap. brottsbalken. Någon ändring i sak är inte avsedd.

38 kap. Rättegångsbestämmelser m.m.

10 § Varning som beslutats av domstol, övervakningsnämnd eller *Kriminalvården* ska utan dröjsmål meddelas den dömda personligen. *Kan domstol eller övervakningsnämnd inte meddela varningen* i samband med beslutet, får det överlämnas åt annan domstol eller övervakningsnämnd att meddela den.

I paragrafen finns bestämmelser om sättet för att meddela en varning. Bestämmelserna har ändrats genom att Kriminalvården har lagts till. Detta är en följdändring av att Kriminalvården ska kunna besluta om varning vid misskötsamhet under prøvotiden efter villkorlig frigivning. I paragrafen har också gjorts språkliga justeringar. Frågan har behandlats i avsnitt 9.3.7.

Övergångsbestämmelserna

Övergångsbestämmelserna är behandlade i avsnitt 11.

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

11 kap. Särskilda utslussningsåtgärder

6 § Ett tillstånd till en utslussningsåtgärd ska förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor.

Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller meddela nya villkor.

Om det finns särskilda skäl, får Kriminalvården förena en vårdvistelse enligt 3 § med en föreskrift enligt 26 kap. 16 § första stycket 3 brottsbalken som ska gälla för tiden efter villkorlig frigivning. Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller meddela en ny föreskrift.

I paragrafen finns regler om villkor i samband med särskilda utslussningsåtgärder. I bestämmelserna har gjorts en följdändring med anledning av förslaget om lagändringar i 26 kap. brottsbalken. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Kommittédirektiv 2016:28

Villkorlig frigivning

Beslut vid regeringssammanträde den 31 mars 2016

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska, i syfte att stärka möjligheterna att förebygga och förhindra återfall i allvarlig brottslighet, överväga och föreslå ändringar i systemet med villkorlig frigivning. Utredaren ska

- analysera och ta ställning till om risk för återfall i allvarlig brottslighet ska beaktas särskilt som skäl mot villkorlig frigivning,
- oavsett ställningstagande i sak föreslå hur en ordning där sådan risk beaktas särskilt bör vara utformad,
- överväga om förutsättningarna för och innehållet i de särskilda föreskrifter som kan meddelas under prøvotiden efter villkorlig frigivning bör förändras, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 april 2017.

Villkorlig frigivning

Den som avtjänar ett tidsbestämt fängelsestraff ska enligt huvudregeln friges villkorligt när två tredjedelar av strafftiden har avtjänats. Fängelsestraffet anses pågå även under den prøvotid som följer efter den villkorliga frigivningen. Ett syfte med den villkorliga frigivningen är att på ett ändamålsenligt sätt kontrollera övergången från vistelse

i anstalt till vistelse i frihet. Kontrollen ska begränsa risken för återfall i brott och stödja den frigivne i olika avseenden. Möjligheten till en successiv övergång är i många fall avgörande för en anpassning till ett liv i frihet. Den villkorliga frigivningen kan även ha betydelse som ett incitament till skötsamhet under anstaltsvistelsen, eftersom misskötsamhet kan leda till att frigivningen skjuts upp.

Reglerna som styr den villkorliga frigivningen har ändrats vid flera tillfällen sedan brottsbalken infördes. Bland annat har det obligatoriska respektive det fakultativa inslaget skiftat. Det har även funnits särskilda regler för vissa kategorier av dömda. Exempelvis gällde mellan åren 1993 och 1999 att den som dömts till fängelse i två år eller mer för en viss typ av allvarlig brottslighet inte fick friges förrän två tredjedelar av tiden avtjänats, om det fanns en påtaglig risk för att han eller hon skulle komma att återfalla i sådan brottslighet. I övriga fall med utdömda straff på två år eller mer kunde frigivning få ske tidigare, dock inte förrän halva tiden avtjänats. Reglerna innebar i princip att den förra kategorin fick avtjäna längre tider i anstalt än den senare. Enligt de dåvarande bestämmelserna skulle det ske en prövning av om frigivningen skulle senareläggas. Senareläggning skulle ske om förutsättningarna för den intagnes anpassning i samhället framstod som speciellt ogynnsamma med hänsyn till frigivningsförhållandena, uppförandet under anstaltsvistelsen eller andra särskilda omständigheter. Prövningen gjordes av dåvarande Kriminalvårdsnämnden.

De nu gällande reglerna innebär att det finns en presumtion för att den dömda ska friges villkorligt efter att två tredjedelar av ett tidsbestämt straff, dock minst en månad, har avtjänats. Den villkorliga frigivningen kan skjutas upp med högst sex månader åt gången om det finns synnerliga skäl. Vid den bedömningen ska det särskilt beaktas om den dömda på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter eller villkor som gäller för verkställigheten. Det finns ingen begränsning av hur många gånger den villkorliga frigivningen får skjutas upp. Beslut att skjuta upp villkorlig frigivning fattas av Kriminalvården. Sådana beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år. Om det behövs kan Kriminalvården besluta att den som är villkorligt frigiven ska stå under övervakning. Vid långa fängelsestraff är

huvudregeln att den dömda ställs under övervakning. Vid kortare straff är det främst risken för återfall i brott som avgör frågan om övervakning. Den som frigges villkorligt kan även åläggas särskilda föreskrifter om t.ex. vistelseort, utbildning eller vård och behandling. Om den frigivne missköter sina åligganden under prøvotiden, kan övervakningstiden förlängas eller, vid allvarliga överträdelser som återfall i brott, den villkorligt medgivna friheten förverkas. Den villkorliga frigivningen ger alltså möjligheter att ställa krav på den frigivne och att tillgripa sanktioner om kraven inte uppfylls.

Behovet av en utredning

Arbetet med att förebygga och förhindra återfall i brott är av hög prioritet. Systemet med villkorlig frigivning är ett verktyg i detta arbete. Den villkorliga frigivningen fyller en viktig funktion när det gäller att kontrollera övergången från anstalt till vistelse i frihet.

Vid verkställigheten av ett fängelsestraff tas särskild hänsyn till kravet på samhällsskydd när det gäller intagna som har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet. För att upprätthålla detta krav finns det bl.a. särskilda villkor för långtidsdömda om placering i anstalt, permission och särskilda utslussningsåtgärder. Vid den villkorliga frigivningen saknas emellertid möjligheter att ta sådan hänsyn. Alla intagna behandlas på samma sätt i fråga om tidpunkten för den villkorliga frigivningen. Bara i de fall den intagne har misskött sig under anstaltstiden kan den villkorliga frigivningen skjutas upp. Att reglerna gäller lika för alla är en viktig utgångspunkt för förutsebarhet och likabehandling. Det kan emellertid övervägas om det bör vara möjligt att, inom ramen för systemet med villkorlig frigivning, beakta hög risk för återfall i allvarlig brottslighet. För den grupp av intagna där en sådan risk bedöms vara hög är det rimligt att samhället, så länge verkställigheten av ett fängelsestraff anses pågå, tar ett särskilt ansvar för att återfall i brott förhindras. Det bör därför övervägas om risk för återfall i allvarlig brottslighet bör ges betydelse som ett skäl mot villkorlig frigivning. Riksdagen har vidare som sin mening tillkännagett att regeringen bör skärpa reglerna för villkorlig frigivning (bet. 2014/15:JuU17, rskr. 2014/15:153).

Oavsett tidpunkt för villkorlig frigivning måste det efter frigivningen finnas åtgärder som syftar till att begränsa risken för återfall

och bidrar till återanpassning i samhället. Det är särskilt angeläget när det gäller personer där risken för återfall i allvarlig brottslighet bedöms vara hög. Det bör därför övervägas om möjligheterna till återfallsförbyggande åtgärder efter den villkorliga frigivningen kan förstärkas.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns behov av att överväga och föreslå ändringar i systemet med villkorlig frigivning.

Uppdragets närmare innehåll

Återfallsrisk – ett skäl mot villkorlig frigivning?

Utredaren ska analysera och ta ställning till om risk för återfall i allvarlig brottslighet ska beaktas särskilt som skäl mot villkorlig frigivning. I sina överväganden ska utredaren redovisa för- och nackdelar med en sådan ordning och särskilt uppmärksamma konsekvenserna för förutsebarhet och likabehandling.

Det ingår också i uppdraget att föreslå hur en ordning som innebär att återfallsrisken i vissa fall ska kunna beaktas som skäl mot villkorlig frigivning bör utformas. I den delen av uppdraget ska utredaren bl.a. närmare ta ställning till vilka fall en sådan möjlighet bör omfatta. En utgångspunkt bör vara att en sådan reglering ska träffa fall där det bedöms finnas hög risk för återfall i allvarliga våldsbrott, allvarliga sexualbrott eller allvarliga brott som begås som ett led i en organiserad brottslighet. Även andra fall kan övervägas. Vidare ska utredaren ta ställning till hur prövningsförfarandet ska vara utformat. Det finns i dag en beslutsordning när det gäller uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet. Det kan övervägas om samma ordning är ändamålsenlig även för den prövning som nu avses. En annan ordning är att låta domstolen redan vid domstillfället ha inflytande över frågan om frigivning. Även andra ordningar kan övervägas. Frågor om möjligheten att överklaga eller på något annat sätt få ett beslut omprövat bör också uppmärksammas.

Ordningen som ska övervägas innebär att bedömningar av risk kommer att få betydelse för den villkorliga frigivningen i vissa fall. Det finns andra sammanhang där bedömningar av risk för återfall i brott utgör en viktig del av beslutsunderlaget. Ett exempel är om rättspsykiatrisk vård ska förenas med särskild utskrivningsprövning. Ett annat är om fängelse på livstid ska omvandlas till tids-

bestämt straff. Riskbedömningar sker också i samband med Kriminalvårdens beslut om särskilda villkor vid verkställighet av fängelsestraff. Utredaren ska ta ställning till hur behovet av underlag för det nu aktuella ändamålet lämpligast kan tillgodoses.

Utredaren ska också ta ställning till om förändringar av tidpunkten för villkorlig frigivning bör leda till ändringar av reglerna om provotid och övervakning efter villkorlig frigivning.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- analysera och ta ställning till om risk för återfall i allvarlig brottslighet ska beaktas särskilt som skäl mot villkorlig frigivning,
- oavsett ställningstagande i sak föreslå hur en ordning där sådan risk beaktas särskilt bör vara utformad, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Förstärkta möjligheter till återfallsförebyggande åtgärder efter villkorlig frigivning

Övergången från anstalt till ett liv i frihet är en särskilt kritisk tidpunkt när det gäller risken för återfall i brott. Oavsett tidpunkt för villkorlig frigivning måste det därför efter frigivningen finnas åtgärder som syftar till att begränsa risken för återfall och bidrar till återanpassning i samhället. Bestämmelserna om provotid och övervakning fyller en viktig funktion i det avseendet. Genom dessa ges förutsättningar för kontinuitet i de kontrollerande och stödjande insatserna när anstaltsvistelsen upphör. Detta är möjligt bl.a. genom att den frigivne kan meddelas särskilda föreskrifter om vad han eller hon ska iaktta under provotiden. En särskild föreskrift får avse t.ex. vistelseort eller bostad under en viss tid, arbetsanställning eller vård och behandling. En förutsättning är dock att det finns skäl att anta att den frigivne behöver stöd av en sådan föreskrift för sin anpassning i samhället. Om den frigivne inte följer föreskrifterna kan det ytterst leda till förverkande av villkorligt medgiven frihet med högst 15 dagar i taget.

När det gäller dömda där risken för återfall i allvarlig brottslighet bedöms vara hög, kan det övervägas om det finns behov av att kunna meddela särskilda föreskrifter även i andra syften än vad som i dag omfattas av regleringen. Det kan även övervägas om det finns

behov av andra typer av särskilda föreskrifter eller åtgärder för att därigenom att öka inslaget av kontroll och stöd till den frigivne i syfte att minska återfallsrisken.

Mot den bakgrunden ska utredaren

- överväga om förutsättningarna för och innehållet i de särskilda föreskrifter som kan meddelas under provotiden efter villkorlig frigivning bör förändras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på det område som utredningen avser. Utredaren ska också följa arbetet med det uppdrag som regeringen gett till Kriminalvården om förstärkta insatser i arbetet med utslussning. (Ju2015/09899/KRIM).

Utredaren får även identifiera och ta upp andra frågor som anknyter till uppdraget.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses relevanta. De nordiska ländernas regleringar bör särskilt uppmärksammas. Vidare ska Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen beaktas.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 april 2017.

(Justitiedepartementet)

Brottsförebyggande effekter av fängelsestraff

av Erik Grevholm

Inledning

I direktiven till utredningen förläggs frågan om eventuellt behov av senarelagd villkorlig frigivning till sammanhanget samhällsskydd och förhindrande av återfall i brott. Den mest omedelbara effekten är i så fall att brott ska motverkas under själva den tid i fängelse som annars skulle ha verkställts i frihet. Det är inte uttalat men kan också finnas förhoppningar om att en längre tid av frihetsberövande skulle ge återfallsförebyggande effekter även efter frigivningen. Mot den bakgrunden är det relevant att ge en översikt av vad forskningen säger om brottsförebyggande effekter av frihetsberövande genom fängelse och andra former av frihetsberövande reaktioner på brott.

Sammanställningen inleds med några iakttagelser kring inkapacitering. Sedan görs en genomgång av forskningsresultaten om återfallsförebyggande effekter av frihetsberövande respektive icke-frihetsberövande straffreaktioner, samt om vad som är känt från forskningen om effekter av fängelsestraffens längd. Därefter kommenteras övergripande forskningen om effekter av behandling under verkställigheter samt effekter av allmänprevention. Avslutningsvis redovisas sammanfattande slutsatser.

Brottsförebyggande effekter av inkapacitering

En första fråga som det finns ett ganska definitivt svar på är om det finns en omedelbar återfallsförebyggande effekt av frihetsberövande under tiden som den pågår. Denna effekt benämns vanligtvis

inkapaciteringseffekten. Svaret på frågan är inte i första hand forskningsbaserad utan bygger på enkla praktiska iakttagelser. I och med att vissa dömda återfaller och att de frihetsberövade har begränsade möjligheter att begå brott under inkapaciteringen, så finns det uppenbarligen effekter av inkapacitering. Med logisk nödvändighet är effekten på gruppen av inkapaciterade personer densamma som återfallsnivån i gruppen skulle ha varit under motsvarande tid utan inkapacitering. Hur stor den effekten är alltså beroende på hur omfattande återfallsbrottsligheten annars skulle ha varit under den här tiden. Här kan man titta på återfallsstatistik som exempelvis indikerar att en vanlig återfallsnivå inom exempelvis 1 år efter frigivning från fängelsestraff är omkring 50 procent och att det för en del av dem som återfaller handlar om flera fall av brottslighet. Till saken hör att återfallsstatistiken endast visar den del av brottsligheten som blir upptäckt och hanterad som personen sedermera får en straffreaktion för, vilket på det hela taget endast är för en liten del av alla brott som begås.

Inkapaciteringseffekten kan dock vara tillfällig och behöver inte vara giltig sett över längre tid. Även om den dömde genom inkapacitering förhindras att begå brott under exempelvis ytterligare ett år, så friges den därefter och är då inte längre förhindrad att begå brott. Sett i ett individuellt brottsofferperspektiv kan den ytterligare inkapaciteringen vara skillnaden mellan att drabbas eller att inte drabbas av ett allvarligt brott. Men sett i ett generellt brottsofferperspektiv ger den ytterligare inkapaciteringen ingen garanti mot att utsattheten skjuts framåt i tid och kanske drabbar någon annan person.

I forskningen har man också lyft fram att om den ökande inkapaciteringen gäller en liten andel av alla dömda och därtill ett litet tillskott av inkapaciterad tid (som rimligtvis i fallet med senarelagd villkorlig frigivning vid vissa allvarliga brott) blir den konstaterade effekten på generell samhällsnivå likaleds liten.¹ Den forskning som finns tillgänglig tyder på att kraftiga effekter på samhällsnivå av inkapacitering (generellt lägre brottsnivåer i samhället än det annars skulle vara) endast kan uppnås vid mycket omfattande upptrappning av användningen av frihetsberövande reaktioner, som

¹ Andersson, J. (1991). *Kriminella karriärer och påföljdsval*. Research Report No 35. Sociologiska Institutionen. Stockholms Universitet.

i USA när man under relativt kort tid mångdubblade fångpopulationen.²

För man samman resultaten från forskningen med frågan om senarelagd villkorlig frigivning kan man utgå från att det skulle bli en viss direkt inkapaciteringseffekt och att ett antal enskilda personer inte skulle drabbas av allvarliga brott. Men det går inte att utesluta att brotten endast så att säga skjuts fram i tiden och då drabbar samma eller andra personer. Det kan vidare antas att effekten blir liten i ett samhällsperspektiv, eftersom målgruppen av allt att döma blir begränsad och likaså den ytterligare tiden i fängelse.

Återfallsförebyggande effekter efter frigivning

Forskningen om effekter av frihetsberövande kontra icke-frihetsberövande straffreaktioner

En andra central fråga beträffande effekter av senarelagd villkorlig frigivning är om en längre fängelsestid påverkar återfallsnivån. I sammanhanget finns det dock en mer grundläggande fråga som det forskats mer om och som föregår frågan om effekter av fängelsestraffens reella längd. Det är frågan om det överhuvudtaget finns en återfallsförebyggande effekt av frihetsberövande straffreaktioner jämfört med icke-frihetsberövande straffreaktioner. I Sverige är de förra främst fängelse och de senare främst böter och frivårds-påföljder som skyddstillsyn och villkorlig dom.

I löpande kriminalstatistik över återfall i brott av det slag som finns i Sverige framgår tydligt att återfallsnivån är högre efter fängelse än efter icke-frihetsberövande påföljder.³ I princip gäller att ju mer ingripande reaktioner på brott, desto högre återfallsnivåer. Men dessa resultat kan inte tolkas som att det är själva straffreaktionerna som påverkar tendensen till återfall. Skillnaderna kan bero på att gärningspersoner med förhöjd risk för framtida brottslighet i högre grad begår och döms för brott som leder till frihetsberövande reaktioner som fängelsestraff, samt att dessa gärningspersoner

² Blumstein, A. & Wallman, J. (2000). *The Crime Drop in America*. New York: Cambridge University Press.

³ Brå (2015). *Kriminalstatistik 2015*. www.bra.se

tidigare har fällt för brott vilket vägs in i påföljdsbestämningen och gör att de i högre grad döms till frihetsberövande påföljder.

För att besvara frågan om straffreaktionernas betydelse för återfall i brott räcker det därför inte med att titta i kriminalstatistik, utan det krävs ingående studier som förmår att renodla effekterna av själva straffreaktionerna. Studier av detta slag innebär att man genomför eller försöker efterlikna experiment där jämförbara grupper får olika straffreaktioner. Erfarenheterna från forskningen är att de är komplicerade att både få till stånd och genomföra. I enskilda mindre länder som Sverige genomförs det sällan sådana studier. För att få en tillförlitlig bild av kunskapsläget tittar forskare på resultat från så många enskilda primärstudier som möjligt över en längre tid och från många länder. Genom att systematiskt gå igenom den samlade forskningen blir det en säkrare bild än genom att konsultera några enskilda studier eller många studier utan noggrann systematik.

I sådana systematiska kunskapsöversikter, som ibland även innehåller s.k. statistiska metanalyser, gör man det utifrån särskilda protokoll och noggranna metodsteg, för att säkerställa att de sammanlagda resultaten blir uttömmande och rättvisande. Det innebär att man gör en så kallad sekundärstudie som baseras på primärstudier. Ett annat sätt att uttrycka saken är att man forskar på forskning.

Det finns lite olika sätt att genomföra en systematisk kunskapsöversikt och även olika sätt att göra en statistisk metaanalys. De nedan angivna delmomenten är dock exempel som översiktligt visar hur det kan gå till, genom att forskarna:

- Specificerar frågeställningen som ska besvaras.
- Specificerar de metodologiska och andra kriterier som ska avgöra vilka primärstudier som ska inkluderas i analysen.
- Väljer ut och använder metoder för att hitta primärstudier som kan belysa frågeställningen.
- Bedömer de funna studierna utifrån kriterierna, vilket ger en uppsättning studier som inkluderas i analysen.
- Lyfter fram huvudresultaten om effekter från var och en av de inkluderade studierna.

- Selektar ut de statistiskt mest högkvalitativa studierna av de inkluderade studierna och använder dem i en statistik metaanalys.
- Till metaanalysen söker fram den empiriska grunddatan från respektive studie och sammanställer det till ett nytt datamaterial.
- Använder det sammaställda datamaterialet för att på ett standardiserat sätt beräkna de enskilda effekterna och de sammanstagna effekterna.
- Analyserar och bedömer de samlade resultaten.

För utredningens del vore det mest relevant om resultaten från kunskapsöversikter gällde skiljelinjen mellan verkställighet av fängelse i anstalt och i frihet, och då helst i en svensk kontext. Men de forskningsöversikter som finns tillgängliga drar i stället skiljelinjen mellan frihetsberövande kontra icke-frihetsberövande och gör ingen analytisk åtskillnad mellan olika typer av frihetsberövande respektive icke-frihetsberövande straffreaktioner. I sakens natur ligger också att kunskapsöversikterna sammanställer resultat från olika delar av världen, och att resultaten därmed är säkrare men samtidigt inte nödvändigtvis giltiga i ett enskilt land som Sverige. Det är exempel på begränsningar som gäller om man ska konsultera den säkraste forskningen som finns tillgänglig.

Forskningsresultaten om effekter av frihetsberövande kontra icke-frihetsberövande straffreaktioner

En av de mest centrala systematiska kunskapsöversikterna på det nu aktuella området gjordes på just ovan angivna sätt. Den utfördes av Villettaz m.fl. och publicerades av Brå 2014.⁴ Sökningarna och bedömningarna resulterade i att knappt 40 primärstudier med effektmätningar inkluderades i kunskapsöversikten. Effektmätningarna var olika starka, bland annat beroende på vilket metodologiskt upplägg som använts.

⁴ Villettaz, P, Gillérion G. & Killias, M. (2014). *The effects on re-offending of custodial versus non-custodial sanctions*. Brottsförebyggande rådet, Brå. (Även publicerad som Campbell Collaboration review 2015.)

Som så ofta är fallet i forskningssammanhang härrörde flertalet av primärstudierna från USA och från den övriga anglosaxiska delen av världen. I det här fallet handlar det om omkring två-tredjedelar av studierna. Inga av primärstudierna gällde förhållanden i Sydamerika, Asien eller Afrika. Ungefär en tredjedel av studierna härrörde från Europa, varav fyra genomförts i en nordisk kontext. I två fall rör det sig om studier om förhållanden i Sverige⁵ ⁶, i ett fall om förhållanden i Danmark⁷ och i ett fall om förhållanden i Finland⁸. Samtliga dessa fyra studier var av den svagaste metodologiska typen som fick ingå i översikten.

I forskningssammanhang tillmäts effektmätningar med starka metodupplägg större betydelse än andra mätningar. Därför vägde en delanalys med de fyra starkaste mätningarna särskilt tungt. Den delanalysen visade ingen statistiskt signifikant skillnad i återfall i brott efter frihetsberövande reaktioner på brott jämfört med efter icke-frihetsberövande reaktioner. Det fanns visserligen en viss lutning i resultaten i riktning mot att frihetsberövande reaktioner skulle följas av något högre återfall, men det var en helt svag tendens och den blev inte statistiskt säkerställd varken i de enskilda analyserna eller sammantaget.

I den statistiska analysen ingick även åtta mätningar som metodologiskt var svagare än de fyra ovan kommenterade. Sammantaget och i alla enskilda mätningar utom en framträdde här en signifikant effektskillnad, i riktning mot högre återfall efter frihetsberövande reaktioner jämfört med efter icke-frihetsberövande reaktioner. Den här delanalysen har fördelen att den bygger på fler enskilda mätningar med data om ännu fler dömda. Nackdelen är förstås att den bygger på resultat från studier med svagare metoder än i den inledande delanalysen.

Därutöver analyserades ett 20-tal primärstudier av ytterligare lägre metodologiskt styrka (där de fyra nordiska studierna ingick). Av dessa visade cirka hälften på högre återfall efter frihets-

⁵ Börjesson, B. (1966). Om påföljders verkningar. En undersökning av prognosen för unga lagöverträdare efter olika slag av behandling. Almqvist & Wiksell, Stockholm.

⁶ Bondesson, U. V. (1994). *Alternatives to imprisonment: intentions and reality*. Transaction Publisher/Westview Press. London/boulder (2nd edition 2002).

⁷ Brennan, P.A. & Mednick, S. A. (1994). *Learning theory approach to the deterrence of criminal recidivism*. *Journal of Abnormal Psychology* 103/3, 430–440.

⁸ Muiluuvuori, M-L. (2001). *Recidivism among people sentenced to community service in Finland*. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2/1, 72–82.

berövande reaktioner och cirka hälften på lägre eller oförändrat återfall efter sådana reaktioner.

Vad innebär då dessa resultat? I den refererade rapporten tog författarna inte slutgiltig ställning, men använde formuleringar som framför allt lyfte fram att resultatbilden är osäker och att eventuella effekter troligtvis är svaga, samt det faktum att de starkaste studierna inte påvisade några säkerställda skillnader.

En annan framstående och än mer uppmärksammas sekundärstudie på området publicerades 2009 av Nagin m.fl.⁹ Tillvägagångssättet och den fokuserade tidsperioden var här något annorlunda. Men av stor betydelse är att resultaten i stora delar gick åt samma håll. Slutsatsen i studien är att de bästa primärstudierna under flera årtionden sammantaget inte visar på någon återfallsförebyggande effekt av frihetsberövande straffreaktioner jämfört med andra reaktioner, men att det finns en viss tendens till negativ effekt av frihetsberövande.

Forskningsresultaten om betydelsen av längden på strafftiden

Resultaten om de återfallsförebyggande effekterna av frihetsberövande straffreaktioner är i sin tur avgörande för frågan om fängelse tidens längd kan påverka nivån på återfall i brott. På logiska grunder är det svårt att argumentera för att längden på tiden i fängelse skulle kunna påverka återfallsnivån, om inte de frihetsberövande straffen i sig har sådana effekter. Och några sådana återfallsminskande effekter finns alltså inte enligt de centrala kunskapsöversikterna.

Det finns inte några centrala kunskapsöversikter som har frågan om fängelse tidens längd och effekten på återfall i brott som huvudfokus. Men i den ovan refererade studien av Nagin m.fl. (2009) uppmärksammades frågan och det drogs slutsatser av det forskningsunderlag som fanns tillgängligt. Beskedet var att det de enskilda studier som gjorts inte sammantaget tyder på att fängelse tidens längd har någon positiv effekt på återfall i brott.

⁹ Nagin, D.S., Cullen, F.T. & Lero Jonson, C. (2009). *Imprisonment and Reoffending*. Crime and Justice, Vol. 28, No. 1, (115–200). The University of Chicago Press.

Andra preventiva effekter i sammanhanget

Forskningsresultaten om effekter av behandling under verkställigheter

Beträffande individualpreventiva effekter kan det vara värt att omnämna ett annat område där det finns relativt mycket resultat och även en del positiva sådana. Det gäller olika former av behandlingsinriktade insatser under verkställigheter. Flera sekundärstudier visar att olika typer av behandlingar kan ge minskningar av återfallsnivåerna, även om resultaten i flertalet fall är dels svaga, dels osäkra. Exemplet gäller bland annat programverksamheter under olika typer av påföljder för män som begått våldsbrott¹⁰, drogavvänjande behandling under frihetsberövande¹¹, programverksamhet för frihetsberövade ungdomar som begått allvarliga våldsbrott¹² och kognitiv beteendebehandling av unga på institution¹³. Men det finns också behandlingar som inte visat sig ge återfallsminskningar, exempelvis program för att få frivårdsklienter i arbete¹⁴. Sammanfattningsvis har forskningen utifrån praktiska försök visat att vissa typer av behandling – rätt utförda för rätt personer – kan minska återfallsrisken. Återfallsminskningen är då i storleksordningen några procentenheter. Ett problem som brukar framföras när det gäller behandling under verkställighet av fängelse är att tiden kan vara för knapp för att få till stånd och genomföra verkningfulla behandlingsinsatser. Men då handlar det om förutsättningarna vid korta fängelsestraff och inte vid relativt långa fängelsestraff, som vid de nu aktuella allvarliga formerna av brott.

¹⁰ Jolliffe, D. & Farrington D. P. (2009). *Effectiveness of Interventions with Adult Male Violent Offenders*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Fritzes.

¹¹ Mitchell, O, Wilson, D & MacKenzie, D. (2012). *The Effectiveness of Incarceration Based Drug Treatment on Criminal Behavior*. Campbell Systematic Reviews 2012:18.

¹² Garrido, V. & Morales, L. A. (2007). *Serious (violent or chronic) Juvenile Offenders: A Systematic Review of Treatment Effectiveness in Secure Corrections*. Campbell Systematic Reviews 2007:7.

¹³ Carpelan m.fl. (2008). *Insatser för unga lagöverträdare. En systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet*. Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, Socialstyrelsen.

¹⁴ Visher, C, Winterfield, L. & Coggeshall, M. (2006). *Systematic Review of Non Custodial Employment Programs: Impact on Recidivism Rates on Ex-Offenders*. Campbell Systematic Reviews 2006:1.

Forskningen om allmänpreventiva effekter

Den preventiva effekt som är i fokus i den här utredningen är alltså dels inkapaciteringseffekten och dels den individualpreventiva effekten på återfall i brott efter frigivning vid senarelagd villkorlig frigivning. Översiktligt har också resultaten om effekter av behandling kommenterats. Därutöver finns det framför allt ett effektområde som uppmärksammats i forskningen. Det gäller den allmänpreventiva effekten av frihetberövande straffreaktioner och i det sammanhanget även av längden på straffen eller verkställigheterna. Med allmänprevention avses här den preventiva funktion som antas kunna påverka individerna i ett samhälle redan innan de begått ett brott. Allmänpreventionen verkar således inte på en person genom att han eller hon blir föremål för någon form av åtgärd, utan genom att personen förmodar att han eller hon skulle kunna bli det. Kort och sammanfattningsvis innebär resultaten i de befintliga sekundärstudierna att det inte finns något starkt stöd för allmänpreventiva effekter av frihetsberövande reaktioner, om det inte är frågan om mycket långtgående förlängningar av strafftiderna som då man i vissa stater i USA har infört mycket kraftig straffupptrappning vid återfall i brott.¹⁵

Slutsatser utifrån forskningsresultaten

Den här sammanställningen bygger främst på resultaten från befintliga kunskapsöversikter och andra typer av sekundärstudier som i sin tur sammanför forskning från flera decennier. Det pågår alltid viss metodutveckling i forskningen som kan komma att ge nya resultat som påverkar den sammantagna bilden. Exempelvis har forskare på senare tid lyft fram olika möjligheter med särskilda metodologiska tillvägagångssätt¹⁶, men dessa har ännu inte förändrat den befintliga kunskapsbilden. De forskningsresultat som redovisats gör det möjligt att dra några slutsatser om vad som kan förväntas i termer av brottsförebyggande effekter av ökad användning av verkställighet

¹⁵ Nagin, S.D. (2013). *Deterrence in the Twenty-first Century: A Review of the Evidence*. Research Showcase, Carnegie Mellon University.

¹⁶ Se exempelvis Priks, M. (2015). *Verksamma insatser mot brott. En ESO-rapport om orsak och verkan*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2015:4. Regeringskansliet.

av straff i fängelse, exempelvis genom tillämpning av senarelagd villkorlig frigivning. I sammanfattning indikerar allmänna iakttagelser och framför allt forskningsresultat att:

- I de enskilda fallen finns det med logiskt nödvändighet en brottsförebyggande effekt av inkapacitering om personer under en tid verkställer straffet i fängelse i stället för i frihet, fast begränsat till den tiden. Det skulle förhindra fall av utsatthet för brott, men det kan inte uteslutas att brotten så att säga senareläggs och att enskilda i alla fall kommer att utsättas fast i ett senare skede. Forskningen visar att effekterna på samhällsnivå ofta blir små så vida det inte handlar om breda tillämpningsområden och avsevärda strafftidsökningar, vilket inte nu är aktuellt när det gäller frågan om senareläggning av villkorlig frigivning.
- För att en förlängning av verkställigheten i fängelse ska kunna ge återfallsförebyggande effekt även efter frigivning, bör det rimligtvis kunna påvisas att verkställighet i fängelse i sig är verkningfullt. Den bästa forskningen i världen sammantaget har dock inte visat att frihetsberövande straffreaktioner ger återfallsförebyggande effekter. I den utsträckning som det finns tendenser i resultaten är det snarare i motsatt riktning, det vill säga att frihetsberövande reaktioner kan ge något högre återfall i brott än icke-frihetsberövande verkställigheter.
- Det finns en knapphet av säkerställd forskning om effekter av specifikt längden på verkställighetstiden i fängelse. De viktigaste slutsatserna som framförts i forskningen är dock att längden på tiden i fängelse inte tycks kunna ha någon positiv återfallsförebyggande effekt jämfört med verkställigheter i frihet.
- Därutöver finns det forskningsresultat som ger exempel på att behandlingsinsatser av lite olika slag under verkställigheterna kan ge positiva effekter på återfallsnivåerna, även om det ofta handlar om små effekter.

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsoffstatistik. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

- Karen för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]

- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]

Kulturdepartementet

- Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Miljö- och energidepartementet

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]
- Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]
- Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.
Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård.
Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Samling för skolan.

Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]