

Ett ändamålsenligt samhällsskydd

Vissa reformer av straff- och
straffverkställighetslagstiftningen

Volym 1

*Betänkande av Utredningen om
påföljder, återfall och verkställighet*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:48

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Omslagsbild: Henrik Witt

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0964-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0965-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att uppdra åt en särskild utredare att överväga och föreslå ändringar bland annat i lagstiftningen om villkorlig frigivning och skyddstillsyn som kan innebära ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet, minska risken för återfall i brott, leda till ökad trygghet för brottsoffer samt medföra skärpta reaktioner vid misskötsamhet eller återfall i brott (dir. 2022:95). Samma dag förordnades justitierådet Stefan Reimer som särskild utredare.

Genom tilläggsdirektiv den 1 juni 2023 fick utredaren bland annat i uppdrag att överväga om det bör införas en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan påföljd kan utformas. Utredaren skulle också, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att återfall i brott ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen i fler fall och föreslå kriminalisering av rymning och avvikelser från verkställigheten av vissa frihetsberövanden. Utredaren skulle vidare, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas, annat än om det finns särskilda skäl, och att villkorlig frigivning i så fall kan ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden. Uppdraget vidgades också till att omfatta vissa frågor om prøvotid och övervakning i samband med villkorlig frigivning, permission och särskilda utslussningsåtgärder. Utredningstiden förlängdes med sex månader (dir. 2023:74).

Som sakkunnig i utredningen förordnades den 21 september 2022 dåvarande vid Justitiedepartementet rättssakkunniga sedermera kanslirådet, numera rådmannen vid Eskilstuna tingsrätt, Charlotte Eklund Rimsten. Som experter att biträda utredningen förordades samma dag advokaten Helena Backlund (Sveriges Advokatsamfund), verksjuristen

Olof Larsson (Rättsmedicinalverket), rättschefen och avdelningschefen på Rättsavdelningen Caroline Oredsson (Kriminalvården), universitetsadjunkten Hanna Palhamn Szabó (Nationellt Centrum för kvinnofrid), chefsrådmannen Martin Persson (Helsingborgs tingsrätt), tillsynschefen Henrik Rasmusson (Åklagarmyndigheten), enhetschefen David Shannon (Brottsförebyggande rådet), docenten och universitetslektorn Annika Suominen (Stockholms universitet), frivårdschefen Göran Törnblom (Kriminalvården) och jur. dr Anna Wergens (Brottsoffermyndigheten).

Den 18 januari 2024 entledigades Charlotte Eklund Rimsten och rättsakkunniga Elin Dalenius och Simon Rosdahl (Justitiedepartementet) förordnades i stället som sakkunniga.

Tingsfiskalen Jenny Samuelsson Käätä har varit utredningens sekreterare sedan den 2 augusti 2022.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (Ju 2022:10).

Experterna och de sakkunniga har i de flesta delarna ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Experterna Hanna Palhamn Szabó och Helena Backlund har dock avgett ett särskilt yttrande när det gäller frågan om en ny tidsobestämd påföljd. Det särskilda yttrandet fogas till betänkandet.

Härmed överlämnas betänkandet *Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen* (SOU 2024:48). Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i juli 2024

Stefan Reimer

/Jenny Samuelsson Käätä

Innehåll

VOLYM 1

Sammanfattning	33
-----------------------------	-----------

DEL 1 Författningsförslag

1 Författningsförslag	51
1.1 Förslag till säkerhetsstrafflag (2028:000)	51
1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	59
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom	79
1.4 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)	80
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll	84
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	101
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	104
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål	105
1.9 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	107

1.10	Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610).....	109
1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen	120
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande	122
1.13	Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251) ...	123
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	126
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	128
1.16	Förslag till säkerhetsstraffförordning (2028:000)	130
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.....	133
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordning (2015:109) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen	139
1.19	Förslag till förordning om ändring i fängelseförordningen (2010:2010)	140

DEL 2 Bakgrund

2	Utredningens uppdrag och arbete	147
2.1	Utredningsuppdraget	147
2.2	Utredningens arbete.....	148
2.3	Betänkandets disposition	149

3	Om brottsutvecklingen och återfallsstatistiken	153
3.1	Lägesbild avseende brottsutvecklingen i Sverige	153
3.1.1	Inledning	153
3.1.2	Kort om kriminalstatistiken.....	154
3.1.3	Brottsutvecklingen i allmänhet.....	156
3.1.4	Det dödliga våldet, särskilt skjutvapenvåldet.....	158
3.1.5	Särskilt om dödligt våld mot kvinnor.....	161
3.1.6	Antalet mord i övriga Norden	162
3.1.7	Andelen utredda brott minskar	162
3.1.8	Straffmassan ökar, liksom medelbeläggningen i anstalt	164
3.2	Återfall i brott	165
3.2.1	Allmänt om återfallsstatistiken.....	165
3.2.2	Återfall i brott totalt sett enligt den senaste statistiken	167
3.2.3	Närmare om återfall i brott efter avtjänat fängelsestraff.....	169
3.2.4	Särskilt om återfall under övervakning.....	175
3.2.5	Finns särskild statistik avseende återfall för de som ingår kriminella nätverk?	176
3.2.6	Återfall i allvarlig brottslighet samt efter längre strafftider.....	177
3.3	Våra reflektioner med anledning av brottsutvecklingen och återfallsstatistiken	187
4	Om samhällsskydd och brottsofferperspektiv.....	191
4.1	Inledning.....	191
4.2	Samhällsskydd som begrepp.....	192
4.3	Möjligheter att beakta samhällsskyddsaspekter i det nuvarande straffrättssystemet	193
4.3.1	Rätt psykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning	193
4.3.2	Omvandling av fängelse på livstid samt ansökan om nåd.....	193
4.3.3	Samhällsskydd i fängelselagen och vid slutna ungdomsvård.....	194

4.4	Samhällsskydd i några utvalda betänkanden	197
4.4.1	Inledning.....	197
4.4.2	Straffansvarsutredningen, Psykansvarskommittén och Psykiatrilagsutredningen	198
4.4.3	Straffutredningen och Frigivningsutredningen	199
4.5	Närmare om samhällsskydd och brottsofferperspektiv.....	201
4.5.1	Inledning.....	201
4.5.2	FN:s brottsofferdeklaration	203
4.5.3	Statens ansvar att förebygga, utreda och lagföra brott.....	203
4.5.4	EU:s brottsofferdirektiv	207
4.5.5	Särskilt om mäns våld mot kvinnor	209
4.5.6	Brottsofferperspektivet i en svensk straff- och processrättslig kontext	211
4.6	Våra sammanfattande slutsatser om samhällsskydd och brottsofferperspektiv	221
5	Om fängelsepopulationen, återfallsförebyggande arbete och upphörandeforskningen	229
5.1	Inledning	229
5.2	Kort om fängelsepopulationen	229
5.2.1	Allmänt	229
5.2.2	Fängelsepopulationens levnadsförhållanden	230
5.2.3	Våra reflektioner	234
5.3	Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete genom behandlingsprogram.....	235
5.3.1	Allmänt om behandlingsprogram	235
5.3.2	Närmare om behandlingsprogrammen	236
5.3.3	Återfallsförebyggande arbete i frivård	238
5.3.4	Vikten av stöd under steget till ett liv i frihet för att minska återfallen	241

5.4	Om upphörandeforskningen – faktorer av betydelse för att sluta begå brott	243
5.4.1	Inledning	243
5.4.2	Upphörande som en process	243
5.4.3	Vilka omständigheter kan underlätta ett upphörande?	245
5.4.4	Vilka omständigheter kan försvåra ett upphörande?	248
5.4.5	Rättsliga konsekvenser kan både underlätta och försvåra upphörandeprocessen	251
5.4.6	Upphörandet kräver förändring av balansen	251

6 Om riskbedömningar avseende återfall i brott 255

6.1	Inledning.....	255
6.2	Riskbedömningar ur ett vetenskapligt perspektiv – det aktuella forskningsläget.....	256
6.2.1	Allmänt om riskbedömningar.....	256
6.2.2	Vad säger forskningen om riskbedömningars tillförlitlighet?	259
6.3	Riskbedömningar i praktiken.....	263
6.3.1	Riskbedömningar vid Rättsmedicinalverket	263
6.3.2	Riskbedömningar i domstol.....	266
6.3.3	Riskbedömningar inom Kriminalvården.....	266

DEL 3 Påföljdsfrågor

7 Skärpta reaktioner vid misskötsamhet under skyddstillsyn m.m. 277

7.1	Om uppdraget	277
7.2	Om skyddstillsyn.....	277
7.2.1	Kort bakgrund till nuvarande ordning	277
7.2.2	Förutsättningarna för skyddstillsyn.....	278
7.2.3	Prövotid, övervakning och allmänna skötsamhetskrav	282
7.2.4	Särskilda föreskrifter	284

7.2.5	Elektronisk övervakning.....	288
7.2.6	Särskilt om skyddstillsyn med kontraktsvård	290
7.3	Åtgärder vid misskötsamhet under skyddstillsyn	291
7.3.1	Den så kallade misskötsamhetstrappan	291
7.3.2	Om Kriminalvårdens hantering av misskötsamhet	292
7.3.3	Talan om påföljdsomvandling	295
7.3.4	Omhändertagande.....	298
7.3.5	Närmare om kraven för undanröjande av skyddstillsyn	299
7.3.6	Något om undanröjande av villkorlig dom som förenats med samhällstjänst.....	305
7.3.7	Processuella regler.....	306
7.4	Vissa statistiska uppgifter avseende skyddstillsyn.....	307
7.4.1	Påbörjade verkställigheter och framställningar om undanröjande.....	307
7.4.2	Kort om återfall i brott efter skyddstillsyn	308
7.5	Nordisk utblick	309
7.5.1	Inledning.....	309
7.5.2	Danmark	309
7.5.3	Norge.....	309
7.5.4	Finland	310
7.5.5	Island.....	311
7.5.6	Sammanfattande bedömning.....	311
7.6	Våra överväganden och förslag	312
7.6.1	Tre utgångspunkter för våra överväganden	312
7.6.2	Det ska förtydligas när misskötsamhet är allvarlig.....	316
7.6.3	Ett skyndsamhetskrav ska införas i lagtexten	324
7.6.4	Gränsen för när rätten kan underlåta att undanröja skyddstillsynen ska höjas.....	328
7.6.5	Ett förtydligande om den behandlingsansvariges anmälningsplikt	331
7.7	Möjligheten att förena skyddstillsyn med fängelse ska utökas.....	331
7.8	När bör verkställigheten av en skyddstillsyn inledas?	335

8	Vistelseförbud och förbud att kontakta brottsoffret	339
8.1	Om uppdraget	339
8.2	Mänskliga fri- och rättigheter	340
8.2.1	Särskilt om rörelsefriheten och möjligheten att begränsa den	340
8.2.2	Våra slutsatser mot bakgrund av rättighetsregleringen	351
8.3	Vilka möjligheter finns det att besluta var en dömd person får eller inte får vistas?	352
8.3.1	Inledning	352
8.3.2	I frivård under övervakning vid skyddstillsyn och villkorlig frigivning	352
8.3.3	Intensivövervakning med elektronisk kontroll ...	356
8.3.4	Ungdomsövervakning	357
8.3.5	Sammanfattande reflektioner	358
8.4	Vissa administrativa förbud och ett par nyligen lämnade förslag	358
8.4.1	Inledning	358
8.4.2	Lagen om kontaktförbud	359
8.4.3	Tillträdesförbud till butik, badanläggningar och bibliotek samt till idrottsarrangemang	363
8.4.4	Lagen om preventiva vistelseförbud	364
8.4.5	Vistelseförbud för barn i skyddande syfte	365
8.4.6	Sammanfattande slutsatser	366
8.5	En internationell utblick	366
8.5.1	Inledning	366
8.5.2	Danmark	367
8.5.3	Norge	372
8.5.4	Finland	376
8.5.5	England och Wales	377
8.5.6	Sammanfattning	378
8.6	Den fysiska miljöns betydelse för brottsligheten	379
8.6.1	Kriminella arenor	379
8.6.2	Insatser mot ”hot spots”	381

8.6.3	Regleringen i Danmark är i viss mån utvärderad ...	385
8.6.4	... men mer vetenskapligt inriktad forskning saknas helt	387
8.7	Våra överväganden	388
8.7.1	Finns det något behov av ytterligare möjligheter att föreskriva var en dömd person får eller inte får vistas?	388
8.8	Det ska vara möjligt att besluta om vistelseföreskrifter för att skydda brottsoffer och det ska förtydligas att flera föreskrifter kan beslutas samtidigt	392
8.8.1	Skälen för vår bedömning och våra förslag	392
8.8.2	Förtydligandet om flera föreskrifter	394
8.8.3	Bör vistelseförbud kunna omfatta större geografiska områden och gälla under längre tid?	394
8.8.4	Sammanfattning och vidare läsning	395
8.9	Bör det införas en föreskriftsmöjlighet som innebär förbud att kontakta brottsoffret?	396
8.9.1	Inledning	396
8.9.2	Skälen för vår bedömning	397
9	Förslag till en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd	399
9.1	Om uppdraget	399
9.2	Om nuvarande tidsobestämda påföljder	400
9.2.1	Fängelse på livstid	400
9.2.2	Omvandling av fängelse på livstid	402
9.2.3	Rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning	405
9.3	Vilken plats har ytterligare en tidsobestämd påföljd i dagens påföljdssystem?	408
9.3.1	Inledning och vissa avgränsningar	408
9.3.2	Utgångspunkter för vår bedömning	409
9.3.3	Vad talar för att återinföra en preventiv tidsobestämd påföljd?	410

9.3.4	Vad talar emot att återinföra en preventiv tidsobestämd påföljd?	413
9.3.5	Sammanvägd bedömning – finns det skäl för att införa en ny preventiv tidsobestämd påföljd?	416
9.4	Förslag till utformning av påföljden	418
9.4.1	Inledande utgångspunkter	418
9.4.2	En ny straffrättslig påföljd och dess plats i systemet	418
9.4.3	När ska straffet kunna dömas ut?	421
9.4.4	Vilka övriga kriterier ska avgränsa tillämpningsområdet?	427
9.4.5	Fyra typfall	433
9.4.6	Varaktigheten av säkerhetsstraff samt momentet av tidsobestämdhet	435
9.5	Särskild riskutredning	440
9.5.1	När ska rätten inhämta en särskild riskutredning?	440
9.5.2	Närmare om riskbedömningarna samt vem som ska ansvara	442
9.5.3	Något om relationen mellan rättspsykiatrisk undersökning och riskutredning enligt säkerhetsstrafflagen inför påföljdsvalet	444
9.5.4	Den särskilda riskutredningen i praktiken	446
9.5.5	Avslutande reflektion om farlighet eller risk för fortsatt brottlighet	448
9.6	Verkställigheten av säkerhetsstraff	449
9.6.1	Verkställigheten ska vara anpassad utifrån att det är ett tidsobestämt straff	449
9.6.2	Huvudman för säkerhetsstraffet och närmare regler om verkställigheten	453
9.6.3	Närmare om permission, annan vistelse utanför anstalt och avtjänande under öppnare former	457
9.7	Hur ska utslussning ske och på vilket sätt ska ett säkerhetsstraff upphöra?	460
9.7.1	Villkorad utslussning	461

9.7.2	Vilka kriterier bör beaktas i tillståndsprövningen?	462
9.7.3	Vilken risknivå bör gälla i utslusningsprövningen?	464
9.7.4	Övervakning och villkor	465
9.7.5	Om systemet med villkorlig frigivning avskaffas.....	466
9.8	Regler för domstolsprövningen av förlängning och tillstånd till villkorad utslussning	467
9.8.1	Tvåpartsförfarande	467
9.8.2	Offentligt biträde och närmare om handläggningen	468
9.8.3	Preskription av säkerhetsstraff.....	471
9.9	Sekretess.....	471
9.9.1	Sekretess i domstol	472
9.9.2	Sekretessbrytande bestämmelser.....	473
9.10	Åtgärder vid misskötsamhet under villkorad utslussning....	474
9.11	Ny eller nyupptäckt brottslighet.....	475
9.11.1	Särskilda hänsyn gör sig gällande med anledning av att säkerhetsstraffet är tidsobestämt	476
9.11.2	Huvudregeln ska vara konsumtionsdom	476
9.11.3	... men ny gemensam påföljd bör vara möjligt, dock ej att döma särskilt	478
9.12	Utvisning av personer som dömts till säkerhetsstraff.....	478
9.13	Överförande av straffverkställighet.....	480
9.13.1	Ett antal följdändringar behövs om säkerhetsstraffet införs	480
9.13.2	Lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen med tillhörande förordning	481
9.13.3	Lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom	482

9.13.4	Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.....	483
9.13.5	Lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.....	483

DEL 4 Återfallsregleringen

10	Några frågor med anledning av fängelsestraff	487
10.1	Om uppdraget.....	487
10.2	Minsta avtjänad strafftid (minimitid) innan villkorlig frigivning kan äga rum.....	488
10.2.1	Den nuvarande ordningen.....	488
10.2.2	Tidigare överväganden avseende minimitid	490
10.2.3	De nordiska länderna och Tyskland samt England och Wales.....	498
10.3	Allmänna fängelseminimum.....	499
10.3.1	Fängelsestraffets nedre gräns i dag.....	499
10.3.2	Tidigare överväganden gällande allmänna fängelseminimum.....	500
10.3.3	I vilken utsträckning används straff understigande en månad?	505
10.3.4	Nordisk samt tysk utblick	507
10.4	Överväganden och förslag avseende minimitid och allmänna fängelseminimum.....	507
10.4.1	Skälen för vår bedömning och våra förslag	508
10.4.2	Ett följdförslag avseende höjt bötesmaximum	512
10.5	Om prøvotid	513
10.5.1	Gällande rätt	513
10.5.2	Kort bakgrund till den nuvarande ordningen och innebörden i praktiken.....	514
10.5.3	Ordningen i de nordiska länderna.....	515
10.6	Överväganden och förslag avseende prøvotid.....	516
10.6.1	Skälen för vår bedömning och våra förslag	516

10.7	Om övervakning.....	523
10.7.1	Kort om den nuvarande ordningen och vägen fram till den	523
10.7.2	Om övervakarens uppgifter.....	526
10.7.3	Statistik	527
10.7.4	Ordningen i de nordiska länderna.....	529
10.7.5	Förslag från Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga.....	530
10.8	Överväganden och förslag avseende övervakning	531
10.8.1	Skälen för vår bedömning och våra förslag.....	531
10.9	Ny villkorlig frigivning efter beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet?	535
10.9.1	Gällande rätt	535
10.9.2	Kort bakgrund.....	537
10.9.3	Tidigare överväganden	539
10.9.4	Praktiska problem med anledning av den nuvarande ordningen	541
10.9.5	Uttalanden om parallella prövotider i förarbeten och praxis.....	544
10.9.6	Statistik avseende förverkandebeslut	546
10.9.7	Ordningen i de nordiska länderna.....	548
10.10	Överväganden och förslag avseende ny villkorlig frigivning efter förverkande.....	551
10.10.1	Skälen för vår bedömning och våra förslag.....	551
11	En skärpt återfallsreglering	557
11.1	Om uppdraget.....	557
11.2	Gällande rätt	558
11.2.1	Inledning.....	558
11.2.2	Allmänt om påföljdsvalet, särskilt om straffvärde och brottslighetens art.....	559
11.2.3	Närmare om återfallets betydelse för påföljdsvalet.....	560
11.2.4	Sammanfattande slutsatser om betydelsen av straffvärde, art och återfall för påföljdsbestämningen	562

11.2.5	Förverkande av villkorligt medgiven frihet.....	563
11.2.6	Återfallets betydelse för straffmätningen	565
11.2.7	Högsta domstolens tillämpning av 29 kap. 4 § brottsbalken	567
11.2.8	Kort om bestämmelsen i 26 kap. 3 § brottsbalken	568
11.2.9	Övriga straffskalenhöjande regler.....	568
11.3	Varför ska gärningspersonens tidigare brottslighet ges betydelse i påföljdsbestämningen?	570
11.4	En återfallsreglering växer fram	572
11.4.1	Särskilt om bakgrunden till 26 kap. 3 § brottsbalken	572
11.4.2	Närmare om framväxten av 29 kap. 4 § brottsbalken	579
11.4.3	Gängbrottsutredningens förslag, den efterföljande lagrådsremissen och Lagrådets yttrande.....	589
11.5	Ordningen i de nordiska länderna	595
11.6	Överväganden och förslag avseende återfallsskärpning	596
11.6.1	Inledande utgångspunkter och något om behovet av en förändring.....	596
11.6.2	Överväganden och förslag avseende straffskaleregeln i 26 kap. 3 §	598
11.6.3	Överväganden och förslag avseende återfallsskärpningsregeln i 29 kap. 4 §	603
11.6.4	Sammanfattande bedömning avseende 26 kap. 3 § och 29 kap. 4 §	608
11.6.5	Överväganden och förslag avseende 34 kap. om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom	609

VOLYM 2

DEL 5 Straffverkställighet

12	Villkorlig frigivning.....	617
12.1	Om uppdraget.....	617
12.2	Verkställigheten av ett fängelsestraff	619
12.2.1	Inledning.....	619
12.2.2	Verkställighetens mål.....	620
12.2.3	Verkställighetens utformning och planering.....	621
12.2.4	Särskilt om brottsofferperspektivet under verkställigheten av ett fängelsestraff.....	624
12.2.5	Kort sammanfattning av regler om straffverkställighet i övriga nordiska länder	626
12.3	Regler om villkorlig frigivning.....	626
12.3.1	Inledning.....	626
12.3.2	En presumtion för villkorlig frigivning	627
12.3.3	Särskilda skäl mot villkorlig frigivning vid frigivningstidpunkten	628
12.3.4	Beslutet om uppskjuten villkorlig frigivning.....	632
12.3.5	Statistik avseende beslut om uppskjuten villkorlig frigivning inklusive antalet dagar	633
12.3.6	Kort om varning enligt fängelselagen och om några processuella regler.....	635
12.3.7	Prövotid, övervakning och omhändertagande.....	637
12.4	Ordningen i de nordiska länderna m.m.	638
12.5	Utgångspunkter för villkorlig frigivning	640
12.5.1	Inledning.....	640
12.5.2	Den villkorliga frigivningen är en del av verkställigheten av ett fängelsestraff	641
12.5.3	Den villkorliga frigivningens roll i en rättssäker och meningsfull kriminalvård.....	643
12.5.4	Syftet med villkorlig frigivning är att anpassa den dömde i samhället och därigenom öka samhällsskyddet	645
12.5.5	Avslutande reflektioner	647

12.6	Ska det finnas en presumtion för villkorlig frigivning?	648
12.6.1	Behovet av att utreda åtgärder och en utgångspunkt för våra överväganden.....	648
12.6.2	Kort historisk tillbakablick	649
12.6.3	Ett visst ökat samhällsskydd genom förlängda frihetsberövanden	653
12.6.4	... men samhällsskyddet ökas endast tillfälligt genom längre frihetsberövanden	655
12.6.5	Forskningsgenomgång	656
12.6.6	Möjligheten att reagera med adekvata sanktioner vid misskötsamhet i anstalt och under prövotiden minskar	665
12.6.7	Kostnadseffektivitet och Kriminalvårdens kapacitetsbehov	666
12.6.8	Omvärldsfaktorer	668
12.6.9	Det finns en risk att de som är i störst behov av kontroll och stöd får sämre förutsättningar att upphöra med brott	668
12.6.10	Den villkorliga frigivningen som en del av straffsystemet	670
12.6.11	Skäl som talar för en omvänd presumtion	671
12.7	Ska kvotdelen ändras?	672
12.7.1	Inledning	672
12.7.2	Hur mycket förlängs tiden i anstalt med tre fjärdedelar?	674
12.7.3	Effekterna av en förlängd anstaltstid är oklara och kostnaden är stor	675
12.7.4	Ordningen i övriga Norden	676
12.8	Våra slutsatser avseende presumtionen för villkorlig frigivning och avtjänad kvotdel.....	676
12.9	Ett förslag avseende villkorlig frigivning	681
12.9.1	Syftet med villkorlig frigivning, vad det innebär samt vad förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär ska komma till uttryck i lagtexten.....	681

13	Permission och särskilda utslusningsåtgärder	683
13.1	Om uppdraget.....	683
13.2	Möjligheter till verkställighet utanför anstalt	684
13.2.1	Inledning.....	684
13.2.2	Permission	685
13.2.3	Särskilda utslusningsåtgärder.....	701
13.3	Kort om forskningen.....	722
13.3.1	Vikten av öppenhet	722
13.3.2	Två rapporter om de särskilda utslusningsåtgärdernas effekter på återfall i brott	723
13.3.3	Av Kriminalvårdens identifierade problem och lösningsförslag avseende utslusningsåtgärderna.....	724
13.4	En säkerhetsmässig ram: särskilda villkor för långtidsdömda.....	727
13.5	Ordningen i övriga nordiska länder	729
13.5.1	Inledning.....	729
13.5.2	Norge.....	729
13.5.3	Danmark	733
13.5.4	Island.....	738
13.5.5	Finland	741
13.5.6	Sammanfattning av genomgången av förhållandena i de nordiska länderna	746
13.6	Kort om ett par internationella instrument	746
13.7	Utgångspunkter för våra överväganden avseende möjligheten att avtjäna del av ett fängelsestraff utanför anstalt	748
13.7.1	Skälen för våra utgångspunkter.....	749
13.8	Våra överväganden och förslag gällande permission	752
13.8.1	De grundläggande förutsättningarna för permission ska inte ändras	752
13.8.2	... men det finns skäl att föra in vissa grundläggande kriterier i lagtexten	753

13.8.3	Särskilt om kvalifikationstiden och om omfattningen av permissioner	755
13.9	Särskilda utslusningsåtgärder.....	756
13.9.1	Inledande utgångspunkter för våra överväganden	756
13.9.2	Tydligare koppling mellan beviljande av utslusningsåtgärder och deltagande i behandlingsprogram i lagtext.....	758
13.9.3	Utslusningsåtgärderna ska samlas i en åtgärd och i stället benämnas frigivningsförberedande åtgärder	759
13.9.4	Kvalifikationstiden ska vara gemensam.....	762
14	Avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning	769
14.1	Inledning.....	769
14.2	Kort om intensivövervakning med elektronisk kontroll	769
14.2.1	Vad innebär det att verkställa straffet med elektronisk kontroll?	769
14.2.2	Vilka typer av fängelsestraff kan avtjänas genom IÖV?	771
14.2.3	När får ett eller flera fängelsestraff avtjänas genom IÖV?	772
14.2.4	Vid misskötsamhet avtjänas resten av straffet i anstalt	774
14.2.5	Kort om elektronisk övervakning under slutet av ett fängelsestraff (tidigare IÖV-utsluss, nu utökad frigång)	775
14.2.6	Hur många avtjänar fängelsestraff genom IÖV?	776
14.2.7	Hur många återfaller i brott efter IÖV?	776
14.2.8	Även de internationella erfarenheterna är goda...	778
14.3	Överbeläggningen i anstalterna och dess effekter	779
14.3.1	Särskilt om Kriminalvården	779
14.3.2	Framtida verksamhetsvolymmer i Kriminalvården	783

14.3.3	Ytterligare effekter av överbeläggning i anstalterna.....	784
14.3.4	Överbeläggning är en internationell trend	787
14.3.5	Internationella rapporter varnar för överbeläggnings effekter.....	788
14.3.6	Överbeläggnings effekter enligt FN	790
14.4	Behovet av alternativa sätt att avtjäna fängelsestraff är såväl stort som brådskande	791
14.4.1	Ytterligare ett alternativt sätt att verkställa ett fängelsestraff på bör införas så snart som möjligt.....	791
14.4.2	Skälen för vårt förslag	791
14.4.3	Avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende	792
14.4.4	Ansvar för verkställigheten av fängelsestraff i kontrollerat boende m.m.	801
14.4.5	Fängeslagen bör gälla i vissa delar	802
14.4.6	Åtgärder vid misskötsamhet.....	804
14.4.7	Det ska skapas en gemensam lag för avtjänande av fängelsestraff genom IÖV och kontrollerat boende	805
14.4.8	Övriga frågor.....	806
14.4.9	Tillämpningsområdet för IÖV ska utökas	807

DEL 6 Övriga frågor

15	Bör rymningar och avvikelser kriminaliseras?	815
15.1	Om uppdraget.....	815
15.2	Verkställighet av fängelsestraff.....	816
15.2.1	Om Kriminalvårdens säkerhetsarbete och om anstaltsklasserna.....	816
15.2.2	Kort bakgrund till den nuvarande ordningen med säkerhetsklasser.....	818
15.2.3	Om Kriminalvårdens säkerhetsregister	819
15.2.4	Rymning eller avvikelse?.....	820
15.2.5	Avbrott genom avvikelse	820

15.2.6	Vissa särskilda befogenheter vid rymning samt om avbrott i verkställigheten	822
15.3	Verkställighet av beslut om häktning	823
15.3.1	Allmänt om häkteslagen och om förutsättningarna för häktning	823
15.3.2	Hur ska de häktade behandlas?.....	824
15.3.3	Beslutsmyndighet	826
15.4	Statistik avseende rymningar och avvikelser från anstalt och häkte.....	826
15.5	Verkställighet av slutna ungdomsvård.....	827
15.5.1	Kort om påföljdsbestämning för unga lagöverträdare och viss statistik	827
15.5.2	Närmare om påföljden slutna ungdomsvård	828
15.5.3	Närmare om genomförandet av den slutna ungdomsvården	830
15.5.4	SiS riktlinjer för slutna ungdomsvård och SiS säkerhetsprojekt	831
15.5.5	Statistik avseende rymningar och avvikning från slutna ungdomsvård.....	834
15.6	Verkställighet av beslut om förvar	835
15.6.1	Förutsättningar för förvar av vuxna och barn.....	835
15.6.2	Tidsgränser för förvar	837
15.6.3	Behörighet att fatta beslut och om ny prövning samt omprövning	838
15.6.4	Ansvarig myndighet och kort om transporter.....	838
15.6.5	Behandlingen av de som hålls i förvar	840
15.6.6	Antalet utlänningar som hålls i förvar samt statistik	841
15.7	Kort om några angränsande kriminaliseringar och överlämnande enligt en arresteringsorder	842
15.7.1	Främjande av flykt och skyddande av brottsling	842
15.7.2	Överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder.....	844

15.8	Tidigare överväganden om kriminalisering av rymningar och andra avvikelser.....	845
15.8.1	Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten	845
15.8.2	Säkert inlåst? En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004	846
15.8.3	Framtidens kriminalvård.....	846
15.9	Nordisk utblick	848
15.9.1	Danmark	848
15.9.2	Norge	849
15.9.3	Finland	850
15.9.5	Island.....	852
15.9.6	Sammanfattande reflektioner utifrån de nordiska ländernas regleringar	852
15.10	Om principer för kriminalisering	852
15.10.1	Inledning.....	852
15.10.2	Närmare om kriminaliseringsprinciperna.....	854
15.11	Överväganden avseende kriminalisering av rymningar och avvikelser.....	858
15.11.1	Är kriminaliseringsprinciperna uppfyllda?	858
15.11.2	Finns det ett behov av en kriminalisering?	861
15.11.3	Vår sammanfattande bedömning och slutsats.....	866
16	Konsekvensutredning	869
16.1	Inledning	869
16.2	Vilka berörs av våra förslag?	871
16.2.1	Dömda personer, brottsoffer och anhöriga.....	871
16.2.2	Kriminalvården	872
16.2.3	Övriga rättsvårdande myndigheter	872
16.2.4	Kommuner och regioner samt hälso- och sjukvård.....	873
16.3	Ekonomiska konsekvenser och finansiering.....	873
16.3.1	Övergripande effekter av våra förslag och vissa ingångsvärden	873

16.3.2	Säkerhetsstraff	875
16.3.3	Skärpta reaktioner vid misskötsamhet under verkställighet av skyddstillsyn	882
16.3.4	Ingen ny villkorlig frigivning från förverkad del	883
16.3.5	Förslaget om en tydligare presumtion för helt förverkande av villkorligt medgiven frihet vid återfall i brott	885
16.3.6	Skärpningar av återfallsregleringen i 26 kap. 3 § och 29 kap. 4 §	886
16.3.7	Utökad utrymme att använda vistelseföreskrift enligt 26 kap. brottsbalken	887
16.3.8	Sammantagen beräkning av kostnadsökningar	888
16.3.9	Förslaget om höjning av allmänna straffminimum samt slopande av minimitid för villkorlig frigivning	888
16.3.10	Ett vidgat tillämpningsområdet för 28:3-fängelse genom höjning av minimi- och maximitiden	890
16.3.11	Förslagen om utökad användningsområde för avtjänade genom elektronisk övervakning och en ny avtjänandeform	891
16.3.12	Frigivningsförberedande åtgärder	893
16.3.13	Sammantagen beräkning av kostnadsökningar och kostnadsminskningar	894
16.3.14	Förslag som inte medför några kostnadsökningar	895
16.3.15	Finansiering av den beräknade kostnadsökningen.....	895
16.4	Övriga konsekvenser	897
16.4.1	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	897
16.4.2	Hur bidrar förslaget till uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen om jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra?	897
16.4.3	Konsekvenser för barns rättigheter	898

17	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	899
17.1	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	899
17.1.1	Ikraftträdande.....	899
17.1.2	Skälen för vårt förslag.....	899
17.1.3	Övergångsbestämmelser.....	900
17.1.4	Skälen för våra förslag och bedömningar	900

DEL 7 Författningskommentar

18	Författningskommentar	909
18.1	Förslaget till säkerhetsstrafflag (2028:000).....	909
18.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700).....	949
18.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.....	995
18.4	Förslaget till om ändring i passlagen (1978:302).....	996
18.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll	998
18.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.....	1017
18.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.....	1018
18.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.....	1019
18.9	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	1020
18.10	Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)...	1022
18.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen	1033

18.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.....	1034
18.13 Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251).....	1035
18.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	1039
18.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	1040

DEL 8 Förslag som inte följer av utredningens ställningstaganden

19 Författningsförslag som inte följer av utredningens ställningstaganden 1045

19.1 Alternativa förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	1045
19.1.1 Alternativt förslag i första hand	1045
19.1.2 Alternativt förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700).....	1047
19.2 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	1059
19.3 Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)....	1062

20 Förslag till ytterligare vistelseförbud inom påföljdssystemet..... 1063

20.1 Direktiven.....	1063
20.2 Allmänna överväganden om hur vistelseförbudet bör utformas	1064
20.2.1 Inledande om syftet med vistelseförbud.....	1064
20.2.2 Förhållandet till vissa grundläggande fri- och rättigheter samt barnkonventionen.....	1064
20.2.3 Tydlig och preciserad lagstiftning samt tydliga förbud	1065

20.3	Närmare om utformningen av ett vistelseförbud.....	1066
20.3.1	När ska vistelseförbud kunna meddelas?.....	1066
20.3.2	Var vistelseförbud ska gälla och under vilken tid	1069
20.3.3	Kravet på proportionalitet och uppgifter om den övervakades position	1072
20.3.4	Kriminalvården ska kunna besluta om undantag från vistelseförbud och om elektronisk övervakning	1074
20.3.5	Var i brottsbalken ska reglerna om särskilda vistelseförbud föras in?.....	1076
20.3.6	Misskötsamhet och straffansvar.....	1076
20.3.7	Ett förslag på kriminalisering av överträdelse av särskilt vistelseförbud och hindrande av elektronisk övervakning	1078
20.3.8	Regelbundna omprövningar och hävande av förbudet.....	1082

21 Villkorlig frigivning endast vid särskilda skäl och efter tre fjärdedelar 1085

21.1	Direktiven	1085
21.2	Villkorlig frigivning endast vid särskilda skäl	1086
21.2.1	Omvänd presumtion samt vilka kriterier som ska utgöra särskilda skäl för villkorlig frigivning i ett reformerat system.....	1086
21.2.2	Prövningsförfarandet	1089
21.3	Övervakning i ett system utan villkorlig frigivning samt åtgärder vid misskötsamhet	1093
21.3.1	Skälen för förslaget	1093
21.3.2	Reaktioner vid misskötsamhet	1096
21.4	Återfall i brott och villkorlig frigivning	1098
21.4.1	Skälen för bedömningen	1098
21.5	Ett alternativt förslag vid allvarlig och integritetskränkande brottslighet?	1099
21.5.1	Särreglering vid allvarlig brottslighet	1099

21.5.2	Lagtekniska modeller: senarelagd frigivningstidpunkt eller större kvotdel?	1101
21.5.3	Utformningen av ett alternativt förslag med i första hand en större kvotdel vid vissa särskilt allvarliga integritetskränkande brott och i andra hand för alla	1102
21.5.4	Skälen för förslaget.....	1102
22	En minskad möjlighet till permission för vissa dömda	1105
22.1	Ett alternativt förslag som innebär att rätten till permission inskränks.....	1105
22.1.1	Uppdraget och vissa inledande anmärkningar ...	1105
22.1.2	Rätten till permission inskränks för de dömda som har kopplingar till en kriminell gruppering.....	1106
23	Kriminalisering av rymning	1111
23.1	Direktiven.....	1111
23.2	En ny brottstyp	1111
23.2.1	Rymning.....	1111
23.2.2	Vilka bör omfattas av straffansvar?	1112
23.2.3	Brottstypens konstruktion – den brottsliga gärningen.....	1112
23.2.4	Även försök ska vara straffbart.....	1114
23.2.5	Brottstypens beteckning	1114
23.2.6	Straffskala och gradindelning.....	1115
23.2.7	Gärningen ska inte utgöra brott vid mindre allvarliga fall.....	1116
23.2.8	Brottstypens placering	1117
23.2.9	Brottslighetskonkurrens	1117
23.2.10	Förbud mot dubbelbestraffning	1118

24	Konsekvenser av de förslag som utredningen inte står bakom	1119
24.1	Inledning	1119
24.2	Vilka berörs av förslagen?	1119
24.2.1	Skälen för vår bedömning.....	1119
24.3	Ekonomiska konsekvenser och finansiering.....	1121
24.3.1	Villkorlig frigivning endast vid särskilda skäl samt efter tre fjärdedelar av strafftiden.....	1121
24.3.2	Kostnaden av att öka kvotdelen för de som dömts till fängelse i minst sex år för viss integritetskränkande brottslighet.....	1129
24.3.3	Kostnaden av att höja kvotdelen för alla	1131
24.4	Övriga förslag om ändringar i brottsbalken.....	1132
24.4.1	Kriminalisering av rymning	1132
24.4.2	Skälen för vår bedömning.....	1132
24.4.3	Förslaget om särskilda vistelseförbud.....	1133
24.4.4	Övriga förslag.....	1134
24.5	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt för barns rättigheter.....	1135
24.5.1	Skälen för vår bedömning.....	1135
25	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser avseende de alternativa förslagen	1137
25.1	Villkorlig frigivning endast vid särskilda skäl samt efter tre fjärdedelar av strafftiden liksom övriga ändringar av reglerna om villkorlig frigivning.....	1137
25.1.1	Skälen för förslaget	1137
25.2	Kriminalisering av rymning samt särskilt vistelseförbud och överträdelse av sådant.....	1139
25.3	Minskad rätt till permission.....	1140

26	Författningskommentar till de förslag som inte följer av utredningens ställningstaganden.....	1141
26.1	Alternativa författningsförslag.....	1141
26.1.1	Det i första hand alternativa förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700).....	1141
26.2	De alternativa förslagen till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	1144
26.3	Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	1166
26.4	Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251).....	1169
	Särskilt yttrande	1171

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:95	1177
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:74	1193
Bilaga 3	Tillkännagivanden som behandlas i betänkandet.....	1207
Bilaga 4	En ny tidsobestämd påföljd och Europakonventionen samt en kort historisk exposé	1211

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt huvudsakliga uppdrag har varit att lämna förslag som särskilt vid allvarlig och upprepad brottslighet ökar samhällsskyddet, minskar risken för återfall i brott, leder till ökad trygghet för brottsoffer samt medför skärpta reaktioner vid återfall i brott.

Vi har i det sammanhanget haft i uppdrag att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag samt fullständiga författningsförslag om

1. en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd,
2. en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning endast beviljas om det finns särskilda skäl, och i så fall som tidigast efter att tre fjärdedelar av strafftiden har avtjänats, samt de ändringar som behövs för att säkerställa att stöd och kontroll, till exempel i form av övervakning, kan komma till stånd även i de fall villkorlig frigivning inte sker,
3. ändringar angående prøvotid efter villkorlig frigivning som behövs för att säkerställa att den dömda kan bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid,
4. en ny brottspåföljd om vistelseförbud och en reglering av överträdelse av ett sådant förbud,
5. ändringar som innebär skärpta reaktioner vid misskötsamhet av skyddstillsyn och vid återfall i brott,
6. ändringar som innebär att tillämpningsområdet utvidgas för regeln som möjliggör överstigande av straffskalan för brottet i vissa återfallssituationer (26 kap. 3 § brottsbalken),

7. kriminalisering av rymning och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff, slutna ungdomsvård, beslut om häktning på grund av misstanke om brott och beslut om förvar avseende utläningar,
8. ändringar i reglerna om permission i syfte att inskränka rätten till och skärpa villkoren för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt, och
9. ändringar som innebär en tydligare koppling mellan beviljande av permission och särskilda utslussningsåtgärder och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder.

Därtill har vi haft i uppdrag att överväga, och om lämpligt, föreslå ändringar av regelsystemet i en del andra frågor, bland annat angående om villkorlig frigivning på nytt ska ske från reststraffet när förverkande av villkorligt medgiven frihet har beslutats, om allmänna fängelseminimum ska höjas och om det bör införas en möjlighet att meddela en särskild föreskrift som förbjuder den dömda att kontakta brottsoffret.

Ett ändamålsenligt samhällsskydd

Utredningens lagförslag i korthet

- En ny tidsbestämd påföljd, säkerhetsstraff, avsett för särskilt allvarliga situationer av återfall eller flerfaldig brottslighet av synnerligen allvarlig karaktär vid brott mot liv, hälsa, frihet eller frid och där det finns en påtaglig risk för återfall i sådan brottslighet, ska införas.
- Systemet med villkorlig frigivning ska skärpas i ett flertal hänseenden, men presumtionen för villkorlig frigivning ska behållas, liksom kvotdelen om två tredjedelar som måste avtjänas i anstalt innan villkorlig frigivning. De skärpande inslagen är att
 - allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad,
 - alla som döms till tidsbestämda fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning,
 - prövotiden ska förlängas till minst två år,
 - det ska finnas en presumtion för övervakning,

- presumtionen för att hela reststraffet ska förverkas vid återfall i brott ska förtydligas, och
- det ska inte längre ske någon ny villkorlig frigivning från ett reststraff som förklarats förverkat med anledning av misskötsamhet eller återfall i brott.
- Reaktionerna vid misskötsamhet under skyddstillsyn ska skärpas och beslutas snabbare.
- Användningsområdet för skyddstillsyn i kombination med fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken ska utökas.
- En ny verkställighetsform – avtjänande av fängelsestraff i kontrollerat boende med elektronisk övervakning – ska införas.
- En vistelseföreskrift enligt 26 kap. 16 § 7 brottsbalken ska kunna beslutas i syfte att skydda brottsoffret.
- Reglerna i 26 kap. 3 och 29 kap. 4 §§ brottsbalken, som är tillämpliga i återfallssituationer, ska ändras i skärpande riktning.
- Det ska förtydligas att deltagande i återfallsförebyggande åtgärder ska beaktas vid prövningen av om permission eller särskilda utslussningsåtgärder ska beviljas.
- Om förslagen genomförs beräknas de årliga kostnadsökningarna uppgå till 766 miljoner kronor för Kriminalvården och för Rättsmedicinalverket 6,3 miljoner kronor. Rättsmedicinalverket behöver därtill tilldelas ett belopp om 9,7 miljoner kronor som ett engångsbelopp.
- Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026, dock inte säkerhetsstraffet som föreslås införas den 1 januari 2028.

*Alternativa lagförslag utifrån direktiven
som utredningen inte förordar*

- En reglering som säkerställer att villkorlig frigivning endast beviljas vid särskilda skäl samt i så fall efter att tre fjärdedelar av strafftiden har avtjänats. Därtill presenteras ytterligare en modell, som enligt utredningens uppfattning är mer ändamålsenlig än en reglering som bygger på särskilda skäl, vilken innebär att domstol i vissa

fall kan besluta om villkorlig frigivning enligt en högre kvotdel (tre fjärdedelar).

- Hur övervakning kan ordnas också för de som inte blir villkorligt frigivna.
- En ny påföljd, eller tilläggsstraff, vistelseförbud, och kriminalisering av överträdelse av ett sådant förbud.
- Kriminalisering av rymning.
- Minskad rätt till permission för vissa dömda.
- Om de alternativa förslagen genomförs beräknas de årliga kostnadsökningarna uppgå till 7,1 miljarder kronor för Kriminalvården. För de övriga rättsvårdande myndigheterna är de tillkommande kostnaderna sådana att de ryms inom befintliga kostnadsramar.
- De alternativa lagförslagen förslås vad gäller villkorlig frigivning träda i kraft den 1 januari 2030 och i övrigt den 1 juli 2026.

Samhällsskydd och brottsofferperspektiv

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

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

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

Brottsofferperspektivet är främst kopplat till en rad individuella rättigheter som erkännande, stöd och information i processen enligt till exempel EU:s brottsofferdirektiv, men också de rättigheter som

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

Det som har varit vägledande i vårt arbete och våra överväganden har varit frågan hur det straffrättsliga systemet ska vara utformat för att minska brottsligheten över tid, det vill säga hur samhällsskyddet på bästa sätt ökas i realiteten samt på ett robust och bestående sätt. Ett återfallsförebyggande arbete i syfte att anpassa den dömda till samhället och samhällsskydd bör inte ses som varandras motsatser utan som delar som överlappar varandra. En sådan inriktning står inte heller i konflikt med brottsofferperspektivet, utan leder tvärtom till att det stärks.

Villkorlig frigivning och frågor relaterade till fängelsestraff

Presumtionen för villkorlig frigivning och kravet på avtjänad kvotdel

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

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

återintagning i anstalt vid misskötsamhet talar mycket för att den villkorliga frigivningen fungerar brottsavhållande.

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

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

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

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

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

För att också de som inte villkorligt frigives ska kunna bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder även efter frigivningen föreslås att en prövotid om ett år, det vill säga även i de fall som villkorlig frigivning inte sker, ska följa på alla tidsbestämda fängelsestraff om ändringen genomförs.

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

Fler träffsäkra åtgärder avseende villkorlig frigivning

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

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

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

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

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

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

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

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

För att motverka alltför korta avtjänandetider bör dock allmänna fängelseminimum höjas från 14 dagar till 30 dagar i samband med en sådan ändring. Möjligheten att använda bötesstraff bör ökas i viss mån för att i några fall kunna ersätta fängelsestraff som understiger 30 dagar i det nuvarande systemet.

Påföljdsfrågor

Säkerhetsstraff – en ny tidsobestämmd påföljd

Frågan om att återinföra en tidsobestämmd frihetsberövande påföljd inrymmer mycket svåra etiska och rättsstatliga avvägningar och ställningstaganden som ytterst handlar om att finna en godtagbar avvägning mellan å ena sidan det legitima kravet på skydd mot framtida allvarliga gärningar från gärningspersonens sida och å andra sidan att samhällets ingripande så långt som möjligt ska stå i proportion till den begångna gärningen, det vill säga svara mot brottslighetens allvar.

Vi föreslår att en ny tidsobestämmd påföljd – säkerhetsstraff – ska införas i brottsbalken. Straffet ska kunna dömas ut i stället för fängelse på viss tid i vissa väl avgränsade och särskilt allvarliga fall av djupt integritetskränkande brottslighet mot någons liv, hälsa, frihet eller frid.

Om brottet eller den samlade brottsligheten har ett straffvärde som motsvarar fängelse på livstid, eller om förutsättningarna är sådana att den dömde ska överlämnas till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, ska de påföljderna väljas i första hand. Detta eftersom det i de fallen sker en riskbedömning inför frigivningen varför samhällsskyddsaspekterna redan är tillräckligt tillgodosedda.

Vi motiverar vårt ställningstagande utifrån att det i de mest allvarliga fallen där återfallsrisken är påtaglig framstår som motiverat med ett mer riskbaserat, preventivt ingripande som sträcker sig utöver brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vi är också

öppna med att det är fråga om en avvikelse från den grundläggande straffrättsliga principen att ingripandet ska stå i proportion till gärningens allvar. Straffet motiveras av att det behövs för att möta ett särskilt stort behov av samhällsskydd.

Vår bedömning är att nuvarande straffskalor – även med beaktande av de straffskalehöjande reglerna i 26 kap. 2 och 3 §§ och den särskilda återfallsregleringen i 29 kap. 4 § brottsbalken – inte räcker till i ett begränsat antal särskilt allvarliga fall.

Enligt förslaget ska säkerhetsstraff kunna aktualiseras i två typfall: återfallssituationen och flerbrottsfallet.

I återfallssituationen ska den dömda ha dömts till ett fängelsestraff om minst fyra år för brott mot liv, hälsa, frihet eller frid och därefter återfalla i minst lika allvarlig brottslighet av samma typ. I flerbrottsfallet ska den dömda i stället vid ett och samma tillfälle dömas för flerfaldig brottslighet, så kallad seriebrottslighet, som sammantaget är synnerligen allvarlig. Det kan vara serievåldtäktsmän eller gärningspersoner som begår mycket allvarliga våldsbrott mot en partner eller ett barn. I flerbrottsfallet ska krävas att straffvärdet motsvarar omkring sex års fängelse.

För båda fallen ska därtill krävas att det är fråga om brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid samt att det finns en påtaglig risk för återfall i sådan allvarlig brottslighet. Det betyder att ekonomisk brottslighet, vapenbrott och narkotikabrott inte kommer att kunna leda till ett säkerhetsstraff.

Rätten ska ha möjlighet att inhämta en utredning om risk för återfall i brott innan påföljden bestäms till säkerhetsstraff. Rättsmedicinalverket ska ansvara för riskutredningen.

Om påföljden bestäms till säkerhetsstraff ska rätten fastställa en minimitid som ska motsvara längden på det straff som skulle ha dömts ut om fängelse på viss tid hade valts som påföljd. Under denna tid ska den dömda alltid vara frihetsberövad och det ska inte ske någon villkorlig frigivning.

Rätten ska också fastställa en maximitid för den totala tid under vilken säkerhetsstraffet ska verkställas. Maximitiden ska vara högst 18 år, men får vara upp till 24 år om det för brottet eller något av brotten finns fängelse på livstid i straffskalan. Genom en sådan tidsram tydliggörs att utgångspunkten är att straffet inte ska pågå längre än under den tiden och avsikten är också att ordningen ska minska de skadeverkningar som tidsobestämdheten kan innebära.

Tidsbestämmdheten består av att maximitiden ska kunna förlängas med upp till tre år åt gången om ett fortsatt frihetsberövande är oundgängligen påkallat för att tillgodose behovet av samhällsskydd. Den så kallade förlängningsventilen är således avsedd att användas endast i exceptionella fall och ska alltid beslutas av allmän domstol. Ett säkerhetsstraff får aldrig förlängas utan att en särskild utredning om den dömdes återfallsrisk har inhämtats från Rättsmedicinalverket.

Säkerhetsstraffet har således utformats för att tillgodose en ordning som innebär att de allra flesta frigges innan maximitiden är slut. För att det ska vara möjligt krävs att verkställigheten redan från början är inriktad på att förbereda den dömden för ett liv utanför anstalt. Det kan handla om behandling, andra återfallsförebyggande åtgärder eller deltagande i annan verksamhet.

Kriminalvården ska utse en koordinator för den dömden som ska ge henne eller honom erforderligt stöd under tiden som säkerhetsstraffet avtjänas. Efter en viss tid, men alltid minst två år, ska den dömden kunna beviljas tillstånd till kortare permissioner, i princip undantagslöst under sträng bevakning av medföljande personal.

Efter minimitidens utgång ska den dömden, efter tillstånd från allmän domstol, kunna slussas ut i samhället genom en åtgärd som vi benämner villkorad utslussning. Ett sådant tillstånd får inte meddelas utan att det har inhämtats en särskild utredning om den dömdes återfallsrisk från Rättsmedicinalverket. Om det behövs för att tiden för utslussning ska bli tillräckligt lång för att tillgodose behovet av samhällsskydd ska maximitiden även kunna förlängas av det skälet, också i de fallen efter beslut av domstol.

Om tillstånd till villkorad utslussning beviljas ska Kriminalvården noga, utifrån identifierade risker och behov hos den dömden, anordna en gradvis och säker utslussning till ett liv utanför anstalt. Inledningsvis ska tiden utanför anstalt vara mycket kort och under övervakning eller bevakning om det behövs, men den kan därefter successivt trappas upp vid goda resultat och så småningom ersättas med vistelser utanför anstalt på egen hand under elektronisk övervakning.

Villkor ska regelmässigt beslutas. Utslussningen ska ske under säkerhetsmässigt försvarliga former, vilket innebär att behovet av samhällsskydd ska vara avgörande för alla åtgärder som beslutas. Här bedömer vi att de erfarenheter som Kriminalvården har avseende utslussningsarbete av de livstidsdömda och andra långtidsdömda kommer att vara värdefulla.

Om den dömde missköter sig ska han eller hon omedelbart kunna återintas i anstalt dels av Kriminalvården, dels efter beslut att upphäva tillståndet till villkorad utslussning av övervakningsnämnd eller i vissa fall domstol. I första hand ska dock mindre allvarlig misskötsamhet hanteras genom att formerna för utslussningen förändras i enlighet med vad Kriminalvården beslutar.

Vid ny eller nyupptäckt brottslighet ska särskilda regler i 34 kap. brottsbalken gälla eftersom säkerhetsstraffets tidsbestämda karaktär gör att reglerna om ny påföljdsbestämning måste vara mer flexibla än i fråga om vad som gäller för tidsbestämda straff. I första hand ska rätten besluta att det tidigare ådömda säkerhetsstraffet ska avse också tillkommande brottslighet, men det ska finnas vissa möjligheter att undanröja säkerhetsstraffet och i stället döma till gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Rätten ska också kunna besluta om en ny minimitid om det är fråga om allvarligare brottslighet, och i vissa fall, även kunna besluta om förlängd maximitid. Ett säkerhetsstraff är tillfullo avtjänat när maximitiden är slut.

Vi anser inte att gärningspersoner som var under 18 år när brottet begicks ska kunna dömas till säkerhetsstraff. Däremot ska brott före 18 års ålder kunna beaktas om den dömde därefter på nytt begår sådan allvarlig brottslighet som kan leda till säkerhetsstraff.

Vår bedömning är att den föreslagna konstruktionen svarar såväl mot de krav som gäller enligt art. 5.1 a i Europakonventionen som mot de krav för tidsbestämda påföljder som följer av Europadomstolens praxis.

Skärpta reaktioner under skyddstillsyn samt utökad användning av skyddstillsyn och fängelse

Vi föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i 28 kap. brottsbalken som ger domstolen bättre vägledning i bedömningen av om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne enligt domen på skyddstillsyn. På så sätt menar vi att det kommer att bli tydligare när det är fråga om så allvarlig misskötsamhet att skyddstillsynen ska undanröjas och ersättas av en annan påföljd. Det ska också bli svårare för domstol att underlåta ett undanröjande när åklagaren väl har väckt en sådan talan.

Vi föreslår vidare att det ska införas ett skyndsamhetskrav i lagtexten för mål om undanröjande av skyddstillsyn. Även om det inte

ska införas någon lagstadgad frist anser vi att målsättningen för domstolarnas handläggning ska vara att målet om undanröjande ska avgöras inom två månader från det att ansökan kom in till domstolen.

Mot bakgrund av den allvarliga beläggningsgraden i landets anstalter, men också för att det i övrigt finns goda skäl för en utökad användning särskilt för unga lagöverträdare, föreslår vi vidare att det ska vara möjligt att i fler fall förena en skyddstillsyn med ett kortare fängelsestraff (gränsen ska höjas från tre till sex månader och minimi-tiden höjas från 14 dagar till en månad som en följd av att vi föreslår en sådan höjning av allmänna fängelseminimum).

Vistelseförbud

Vår bedömning är att det finns något behov av ytterligare möjligheter att besluta var en dömd person får vistas eller inte vistas. Såväl för de som dömts till skyddstillsyn som för de som är villkorligt frigivna efter ett fängelsestraff finns det möjlighet att med stöd av 26 kap. 16 § 7 brottsbalken besluta om en vistelseföreskrift. Ett sådant förbud kan också övervakas elektroniskt. Dessutom finns möjlighet att dels meddela preventiva vistelseförbud utan brottsmisstanke enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud, dels möjlighet att besluta om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud samt därutöver ytterligare ett antal administrativa förbud.

Vi bedömer dock att det finns skäl att förtydliga att en vistelseföreskrift enligt 26 kap. 16 § 7 brottsbalken får beslutas också för att tillgodose målsägandens behov av trygghet och föreslår därför en sådan utvidgning.

Då det följer av våra direktiv att vi ska lämna ett förslag på ytterligare vistelseförbud gör vi det i kapitel 20. I enlighet med vad som anges i våra direktiv har vi låtit den danska bestämmelsen om uppehållsförbud (opholdsforbud) enligt 79 a § straffeloven tjäna som utgångspunkt för förslaget. I vissa fall ska domstolen samtidigt som ett fängelsestraff döms ut kunna besluta om ett särskilt vistelseförbud som ska gälla när den dömde frigets från fängelsestraffet.

Förbudet ska kunna övervakas elektroniskt och den som bryter mot förbudet ska kunna dömas för *överträdelse av särskilt vistelseförbud* till fängelse i högst ett år. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd

eller kan fortgå, ska kunna dömas för *hindrande av elektronisk övervakning av särskilt vistelseförbud* till böter eller fängelse i högst ett år.

Föreskrift om förbud att kontakta brottsoffret

Även om det vid en första anblick framstår som självklart att det ska finnas en möjlighet att besluta om en föreskrift som innebär ett förbud för den dömde att kontakta målsäganden är vår slutsats att nackdelarna med ett sådan ordning väger så tungt att det inte är lämpligt.

Den mest uppenbara nackdelen är att det inte är möjligt att på ett tillräckligt effektivt sätt kontrollera en föreskrift om förbud att kontakta brottsoffret. Många kontakter kommer att ske digitalt och sådana kontakter kan inte övervakas med nuvarande teknik. En föreskrift som inte går att kontrollera riskerar att bli helt tandlös och ge målsäganden en falsk känsla av trygghet i stället för en reell trygghet, vilket vi inte kan förorda.

I stället bör kontaktförbud eller vistelseföreskrift med elektronisk övervakning användas om målsäganden behöver sådant skydd. Här bör också beaktas att Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen (SOU 2024:13) har föreslagit vissa ändringar som bedöms leda till att ansökta och beviljade kontaktförbud kommer att öka med 30–40 procent.

Återfall i brott

En skärpt återfallsreglering

Regeln om återfallsskärpning i 29 kap. 4 § brottsbalken föreslås för det första få en ny lagteknisk struktur i syfte att underlätta för rätts-tillämparen och därmed öka användandet av bestämmelsen i de fall det bedöms påkallat. Bestämmelsen ska också tydliggöras på ett sätt som bland annat Lagrådet förordar. Det ska framgå att rätten i skärpande riktning vid straffmätningen ska ta hänsyn till om det är fråga om återfall i de fall den tidigare brottsligheten inte i tillräcklig utsträckning har beaktats genom påföljdvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Tidigare gav lagtexten uttryck av att ”i tillräcklig utsträckning” endast tog sikte på förverkande av

villkorligt medgiven frihet, vilket vi ändrar på. Även detta bedöms leda till att bestämmelsen tillämpas i fler fall.

Gällande 26 kap. 3 § brottsbalken, som innebär att straffskalan kan överskridas i vissa flagranta återfallssituationer, lämnar vi ett förslag som innebär dels att bestämmelsen kommer vara tillämplig i fler fall, dels att straffskalan ska kunna överskridas med sex år i stället för som för närvarande fyra år.

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

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

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

Straffverkställighet

Permission

Vi anser inte att reglerna om permission bör förändras då vi inte har funnit några skäl som talar för att det behövs eller är lämpligt. Permission är en viktig del i såväl den dömdes anpassning i samhället som i Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete. Det är också mycket ovanligt med misskötsamhet under permissioner.

Det finns däremot skäl att ändra lagtexten i syfte att skapa en tydligare koppling mellan beviljande av permission samt särskilda utslussningsåtgärder å ena sidan och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder å andra sidan. Förslaget innebär att det ska tydliggöras i lagtexten att deltagande i åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat främja den dömdes anpassning i samhället

utgör en del av permissionsprövningen. Även att den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten ska kunna beaktas.

Då vi är ålagda att lämna ett förslag som innebär att rätten till permission inskränks och villkoren för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt skärps i vissa fall finns ett sådant förslag i kapitel 22. Det innebär att det vid permissionsprövningen, liksom då eventuella villkor beslutas, särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.

Vid en sådan koppling ska det inte heller vara möjligt att vid särskilda skäl bevilja permission innan den så kallade kvalifikationstiden (alltid en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader) har avtjänats.

Särskilda utslussningsåtgärder

Avseende de särskilda utslussningsåtgärderna i 11 kap. fängelselagen föreslår vi att de ska döpas om till frigivningsförberedande åtgärder. Syftet är att namnet bättre ska avspeglå åtgärdernas egentliga innebörd. Det ska heller inte längre pekas ut fyra olika åtgärder i lagtexten utan i stället ska det vara upp till Kriminalvården att besluta om lämpliga frigivningsförberedande åtgärder utifrån varje intagens individuella behov. Vår bedömning är att denna ordning är positiv såväl ur ett återfallsförebyggande som ur ett kontrollperspektiv eftersom den bidrar till en mer individualiserad övergång från livet i anstalt till livet i frihet.

Frigivningsförberedande åtgärder ska kunna beviljas när minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats. Det ska dock införas en ventil som möjliggör åtgärder redan dessförinnan i vissa fall.

Övriga frågor

Kriminalisering av rymning

Mot bakgrund av att det är så få rymningar och andra avvikelser anser utredningen inte att det finns tillräckliga skäl för att kriminalisera rymning och andra avvikelser från anstalt, häkte, särskilda ungdomshem eller förvar. Ett förslag i enlighet med direktiven lämnas dock i

kapitel 23. Det innebär att det blir straffbart att rymma från verkställigheten av ett fängelsestraff, sluten ungdomsvård, beslut om häktning på grund av misstanke om brott och beslut om förvar avseende utläningar.

Straffet för den nya brottstypen rymning ska vara fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Gärningen ska inte utgöra brott, om den med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarlig.

En ny verkställighetsform samt utökad möjlighet att avtjäna straffet i eget boende med elektronisk övervakning

Den nuvarande beläggningssituationen i landets anstalter är sådan att det finns ett uppenbart behov av ytterligare alternativ till verkställighet av fängelsestraff i anstalt. Vi föreslår därför en ny verkställighetsform: avtjänande av fängelsestraff i ett kontrollerat boende med elektronisk övervakning.

Kriminalvården ska kunna besluta om att fängelsestraff upp till ett och halvt år ska kunna avtjänas på detta sätt. Avtjänandeformen är i princip lika ingripande som verkställighet i fängelse och betydligt mer ingripande än avtjänande med elektronisk kontroll i den dömdes bostad (s.k. IÖV). Vi bedömer att det är ett trovärdigt och ändamålsenligt alternativ till verkställighet i fängelse som tillgodoser brotts-offerintressen genom att uppfylla höga krav på samhällsskydd och förebygga återfall i brott.

Av samma skäl föreslår vi att gränsen för när Kriminalvården kan besluta om avtjänande av fängelsestraff i den enskildes bostad med elektronisk kontroll ska höjas från strafftider upp till sex månader till strafftider upp till nio månader.

DEL 1

Författningsförslag

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till säkerhetsstrafflag (2028:000)

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Vid verkställighet av säkerhetsstraff enligt 33 kap. brottsbalken gäller denna lag samt följande bestämmelser i fängelselagen (2010:610):

1 kap. 4–6 §§ om verkställighetens mål och utformning,

2 kap. 1–2, 4–5 §§ om placering,

3–9 kap. om sysselsättning, ersättning, fritid, personliga tillhörigheter, vistelse i gemensamhet och avskildhet, besök och andra kontakter, särskilda kontroll- och tvångsåtgärder samt hälso- och sjukvård,

10 kap. 2–3 §§ om särskild permission och inställelse vid domstol eller annan myndighet,

12 kap. 1, 3–4 §§ om varning och handläggning,

12 a kap. om avbrott i verkställigheten, och

15 kap. 1–4 a §§ om straff och förpassning m.m.

2 § Bestämmelser om när säkerhetsstraff får verkställas och hur strafftid ska beräknas finns i strafftidslagen (2018:1251).

2 kap. Verkställighetens innehåll

1 § Vid verkställighetens utformning enligt 1 kap. 5 § andra stycket fängelselagen (2010:610) ska särskild vikt läggas vid att minska risken för ny brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid.

2 § Kriminalvården ska förordna en särskild koordinator för den intagne. Koordinatorn ska hålla regelbunden kontakt med den intagne och träffa henne eller honom under verkställigheten.

Koordinatorn ska genom kontroll, stöd och hjälp verka för att verkställighetsplanen följs.

Till särskild koordinator ska tjänsteman eller annan lämplig person förordnas.

Om det finns skäl för det får Kriminalvården entlediga koordinatorn och i stället förordna någon annan.

3 § Den som är intagen i kriminalvårdsanstalt får vistas utanför anstalten under verkställigheten i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag eller enligt de bestämmelser i fängelselagen som är tillämpliga enligt 1 kap. 1 §.

En intagen får under verkställigheten även vistas utanför anstalten

1. om han eller hon ska genomgå en utredning om risk för återfall i brott enligt 4 kap. 1 eller 2 §§, dock endast i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändigt för att utredningen ska kunna genomföras, och

2. om det sker med stöd av bestämmelser i annan lag om tillfälligt överförande av frihetsberövade personer till en annan stat.

Som vistelse utanför anstalt anses inte att en intagen, genom Kriminalvårdens försorg, transporteras utanför en anstalt med anledning av att ett beslut enligt lagen ska verkställas.

4 § För att underlätta den intagnes anpassning i samhället får han eller hon beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst tre fjärdedelar, dock minst två år, av minimitiden har avtjänats,

2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig, och

3. samhällsskyddet kan upprätthållas.

5 § En intagen som inte har beviljats tillstånd till villkorad utslussning enligt 33 kap. 3 § brottsbalken ska, om det inte är uppenbart obehövt, stå under bevakning då han eller hon vistas utanför anstalt.

6 § Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt 3–4 §§ ska förenas med de villkor som behövs.

Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att meddelade villkor följs.

7 § Vid prövning enligt denna lag ska sådana villkor som uppställs för överförande av straffverkställighet från en annan stat till Sverige följas.

8 § I anslutning till en vistelse utanför anstalt enligt denna lag, 4 kap. 29, 29 a och 31 §§ lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål samt 2 kap. 12 § och 3 kap. 3 § lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder får en intagen tillfälligt placeras i häkte, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl eller med hänsyn till transportförhållandena.

3 kap. Förlängning av säkerhetsstraffets maximitid och villkorad utslussning

1 § I 33 kap. 3–5 §§ brottsbalken finns bestämmelser om att säkerhetsstraffet (maximitiden) kan förlängas och att den dömde kan beviljas tillstånd till villkorad utslussning.

2 § En ansökan om förlängning av maximitiden ska göras av åklagare. Kriminalvården ska anmäla till åklagare om det finns skäl att ansöka om förlängning.

3 § Om ansökan om förlängning inte görs senast sex månader före det att maximitiden löper ut, upphör säkerhetsstraffet vid maximitidens utgång. Har ansökan gjorts i rätt tid får rätten besluta att säkerhetsstraffet ska fortgå till dess att saken är slutligt avgjord.

4 § En ansökan om tillstånd till villkorad utslussning får göras av den dömde eller av Kriminalvården. Kriminalvårdens beslut att ansöka om tillstånd till villkorad utslussning får inte överklagas.

5 § En ansökan om tillstånd till villkorad utslussning får göras tidigast ett år före minimitidens utgång. Om en ansökan från den dömde avslås, får en ny ansökan av henne eller honom göras tidigast ett år efter det att beslutet fått laga kraft.

6 § En ansökan om förlängning av säkerhetsstraff och om tillstånd till villkorad utslussning ska vara skriftlig och tas upp av den tingsrätt som först avgjort det mål där säkerhetsstraffet dömts ut eller av den tingsrätt inom vars domkrets den anstalt som den dömda är inskriven i är belägen.

Åklagaren ska vara den dömdes motpart.

7 § I ärenden om förlängning av säkerhetsstraff och om tillstånd till villkorad utslussning ska den dömda ha rätt till ett offentligt biträde, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

8 § I ärenden om förlängning av säkerhetsstraff och om tillstånd till villkorad utslussning ska parterna ges tillfälle att yttra sig över det som tillförts ärendet genom någon annan.

Begär den dömda att bli hörd muntligen, ska han eller hon ges tillfälle till det om det inte är uppenbart obehövligt.

9 § I ärenden om förlängning av säkerhetsstraff och om tillstånd till villkorad utslussning ska rätten, om det inte är uppenbart obehövligt, inhämta yttrande från Kriminalvården.

10 § Frågor om förlängning av säkerhetsstraff och tillstånd till villkorad utslussning ska handläggas skyndsamt.

11 § När tingsrätten avgör en fråga om förlängning av säkerhetsstraff eller om tillstånd till villkorad utslussning ska den bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Rättens avgörande sker genom beslut.

I övrigt gäller vad som föreskrivs om brottmål i rättegångsbalken.

4 kap. Om särskild riskutredning

1 § I brottmål får rätten, innan påföljden bestäms till säkerhetsstraff enligt 33 kap. 1 § brottsbalken, besluta om att inhämta en särskild utredning med utlåtande om risken för att den tilltalade begår nya brott av allvarligt slag mot liv, hälsa, frihet eller frid (särskild riskutredning).

Beslut om att inhämta en särskild riskutredning får bara meddelas, om övertygande bevisning har presenterats om att den tilltalade har begått brott som kan föranleda att påföljden bestäms till säkerhetsstraff.

2 § Rätten ska besluta om att inhämta en särskild riskutredning i ärenden om förlängning av säkerhetsstraff och i ärenden om tillstånd till villkorad utslussning. En sådan utredning behöver dock inte inhämtas om det är uppenbart obehövt.

En ansökan om förlängning av säkerhetsstraff eller tillstånd till villkorad utslussning får inte bifallas utan att en sådan utredning har inhämtats.

3 § En särskild riskutredning som beslutats enligt 1 eller 2 §§ ska utföras med största möjliga skyndsamhet.

Ett utlåtande avseende risken för att den tilltalade eller den dömda begår nya brott av allvarligt slag mot liv, hälsa, frihet eller frid samt de omständigheter som bedömningen grundas på ska utan dröjsmål ges in till rätten när undersökningsarbetet har avslutats. Utlåtandet ska ges in inom fyra veckor, om den misstänkte är häktad, och annars inom sex veckor från det att beslutet om riskutredning kom in till ansvarig myndighet.

Rätten får medge anstånd, om det finns synnerliga skäl.

4 § En tilltalad som inte är häktad är skyldig att inställa sig för utredning på tid och plats som den som ska avge utlåtandet över bedömningen bestämmer. Såvitt möjligt ska utredningen genomföras så att den tilltalade inte hindras i sin förvärvsverksamhet eller utsätts för någon annan olägenhet.

På begäran av den som ska avge utlåtande enligt 1 § ska Polismyndigheten, om den tilltalade är på fri fot, lämna biträde för att inställa den misstänkte till riskutredningen.

5 § Sådana uppgifter om den tilltalade eller dömda som behövs för genomförandet av en riskutredning enligt 1–2 §§ ska lämnas ut av

1. Försäkringskassan, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

2. Arbetsförmedlingen, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 28 kap. 11 eller 12 § samma lag,

3. Kriminalvården, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § samma lag,

4. Migrationsverket, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § samma lag,

5. Totalförsvarets plikt- och provningsverk, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 38 kap. 1 § första stycket 1, 2, 3 eller 5 samma lag, och

6. den som bedriver verksamhet där det gäller sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ eller 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller tystnadsplikt enligt 29 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 15 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) eller 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659), trots sekretess eller tystnadsplikt.

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

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

5 kap. Krav på den dömde under villkorad utslussning

1 § Den som genomgår villkorad utslussning ska ställas under övervakning. Om inte annat beslutas upphör övervakningen vid maximitidens utgång.

Kriminalvården får besluta att övervakningen ska upphöra vid en tidigare tidpunkt, men endast om behovet av samhällsskydd kan tillgodoses utan övervakning och det inte finns en beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

2 § Vad som föreskrivs i 26 kap. 11 §, 13–17 §§, 18 § första stycket och 19 § första stycket brottsbalken ska tillämpas även beträffande den som är under villkorad utslussning. Därutöver får en särskild föreskrift avse hur och på vilket sätt den dömde får använda elektronisk kommunikationsutrustning.

Vid tillämpningen av 26 kap. 11 och 18 §§ brottsbalken ska det som föreskrivs om provotid i stället avse maximitiden.

Om det behövs för att underlätta övergången till verkställighet utanför anstalt får Kriminalvården även besluta om sådana åtgärder som finns i 11 kap. fängelselagen (2010:610).

6 kap. Upphävande av tillstånd till villkorad utslussning

1 § Ett beslut om tillstånd till villkorad utslussning ska upphävas om den dömden allvarligt åsidosätter vad som åligger henne eller honom enligt denna lag eller enligt särskilda föreskrifter som meddelats med stöd av 5 kap. 2 §.

Frågan om upphävande av tillståndet enligt första stycket prövas av övervakningsnämnden efter anmälan av Kriminalvården.

Bestämmelser om åtgärder när den som dömts till säkerhetsstraff har begått ett annat brott finns i 34 kap. brottsbalken.

2 § Frågor som avses i detta kapitel ska avgöras skyndsamt och prövas av den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde den anstalt ligger där den dömden är intagen.

Om det finns särskilda skäl, får även en annan övervakningsnämnd pröva sådana frågor.

3 § Övervakningsnämndens beslut enligt denna lag gäller omedelbart, om inte något annat beslutas.

Den dömden får hos allmän domstol inom vars domkrets den anstalt ligger där den dömden är inskriven överklaga ett beslut som fattats av en övervakningsnämnd enligt denna lag.

Övervakningsnämnden ska inte vara part i domstolen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till hovrätten.

7 kap. Övriga bestämmelser

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om verkställighet som sker enligt denna lag.

Föreskrifter om genomförande av en särskild riskutredning som avses i 4 kap. och gällande ansökan, utredning eller beslut enligt lagen meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

2 § Om inte annat framgår, fattas beslut om verkställighet enligt denna lag av Kriminalvården. Besluten gäller omedelbart, om inte något annat beslutas.

Beslut enligt första stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol inom vars domkrets den anstalt är belägen som den intagne var inskriven i när det beslut som överklagas fattades.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3 § Ett beslut får inte överklagas enligt 2 § innan beslutet har omprövats av Kriminalvården. En sådan omprövning får begäras av den beslutet angår om det har gått henne eller honom emot. Ett överklagande av ett beslut som inte har omprövats ska anses som en begäran om omprövning.

Vid omprövning enligt första stycket får beslutet inte ändras till den klagandes nackdel.

4 § En begäran om omprövning ska vara skriftlig och ha kommit in till Kriminalvården inom tre veckor från den dag då den klagande fick del av beslutet. I begäran om omprövning ska den klagande ange vilket beslut som avses och vilken ändring i beslutet som han eller hon begär.

Kriminalvården prövar om skrivelsen med begäran om omprövning har kommit in i rätt tid. Om skrivelsen har kommit in för sent ska den avvisas, om inte förseningen beror på att myndigheten lämnat den klagande felaktig underrättelse om hur man begär omprövning.

5 § I fråga om den som avtjänar säkerhetsstraff och som ska utvisas med anledning av brott efter beslut enligt utlänningslagen (2005:716) får verkställighet av beslutet ske om

1. det begärs av den myndighet som ska verkställa beslutet, och
2. den dömden har beviljats tillstånd till villkorad utslussning enligt 33 kap. 3 § brottsbalken.

Säkerhetsstraffet upphör när beslutet om utvisning har verkställts.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken (1962:700)

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

dels att 1 kap. 3 och 5 §§, 25 kap. 2 och 6 §§, 26 kap. 1, 3–4, 6, 8, 10, 12–13, 16, 21, 23 och 25 §§, 27 kap. 2 §, 28 kap. 2–3, 6 b, 8–9 §§, 29 kap. 4 §, 30 kap. 1 och 6 §§, 34 kap. 1 och 5 §§ och 38 kap. 19 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 33 kap., av följande lydelse,

dels att det ska införas 5 nya paragrafer, 26 kap. 4 a §, 28 kap. 8 a § och 34 kap. 9–11 §§ av följande lydelse,

dels att det närmast före 26 kap. 1, 4, 10 och 21 §§, 33 kap. 1 § och 34 kap. 9 § ska införas nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §¹

Med påföljd för brott förstås i denna balk straffen böter *och* fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.

Med påföljd för brott förstås i denna balk straffen böter, fängelse och *säkerhetsstraff* samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.

5 §²

Fängelse är att anse som ett svårare straff än böter.

Om förhållandet mellan fängelse samt villkorlig dom och skyddstillsyn föreskrivs i 30 kap. 1 §.

Fängelse *och säkerhetsstraff* är att anse som svårare straff än böter.

Om förhållandet mellan fängelse *och säkerhetsstraff* samt villkorlig dom och skyddstillsyn föreskrivs i 30 kap. 1 §.

25 kap.

2 §³

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

Dagsböter *ska* bestämmas till ett antal av minst trettio och högst *tvåhundra*.

¹ Senaste lydelse 1988:942.

² Senaste lydelse 1988:942.

³ Senaste lydelse 2006:574.

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

Minsta bötesbelopp är sjuhundrafemtio kronor.

6 §⁴

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

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

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

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

26 kap.

Om fängelse

Om fängelsestraff

Om straffskalans utformning

1 §⁵

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

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

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

⁴ Senaste lydelse 2006:574.

⁵ Senaste lydelse 2023:257.

straffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

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

straffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

3 §⁶

Har någon dömts till fängelse i lägst två år och begår han eller hon, sedan domen har fått laga kraft, brott *som är belagt med fängelse i mer än sex år*, får för återfallet 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 tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga arton år.

Brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år får inte läggas till grund för en sådan förhöjning som anges i första stycket.

En utländsk dom får tillmätas samma verkan som en svensk.

Har någon dömts till fängelse i lägst två år och begår han eller hon, sedan domen har fått laga kraft, brott *för vilket är föreskrivet fängelse i sex år eller mer*, får för återfallet dömas till fängelse på viss tid som med *sex* år överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga arton år.

Om verkställighet av fängelsestraff och om villkorlig frigivning

4 §⁷

Den som dömts till fängelse *skall* för verkställighet av straffet tas in i kriminalvårdsanstalt om inte annat är särskilt föreskrivet.

Den som dömts till fängelse *ska* för verkställighet av straffet *berövas friheten genom att* tas in i kriminalvårdsanstalt om inte annat är särskilt föreskrivet.

Det finns särskilda bestämmelser om att fängelsestraff kan verkställas i häkte, genom elektronisk

⁶ Senaste lydelse 2018:1253.

⁷ Senaste lydelse 2018:1253.

övervakning i eget boende eller kontrollerat boende, i en frigivningsförberedande åtgärd eller under prövotid vid villkorlig frigivning.

4 a §

Den som dömts till fängelse på viss tid får beviljas villkorlig frigivning i syfte att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället och därigenom minska risken för återfall i brott.

Villkorlig frigivning innebär att den dömda får avtjäna viss tid av ett fängelsestraff utanför anstalt under kontroll och villkor.

Förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär att den dömda på grund av misskötsamhet eller återfall i brott helt eller delvis får avtjäna det straff som återstod då han eller hon villkorligt frigavs från anstalt (reststraffet).

6 §⁸

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

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

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

När två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff har avtjänats ska den dömda, om inte annat följer av 6 a §, villkorligt friges.

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

⁸ Senaste lydelse 2018:1253.

delvis förverkat med stöd av 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

8 §⁹

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

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

1. *med tillämpning av 6 § andra stycket,*

2. *efter dom enligt 28 kap. 3 §,*

3. *som förvandlingsstraff för böter, eller*

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

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

Om prövotid, övervakning och särskilda föreskrifter

10 §¹⁰

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prövotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst *trehundra sextiofem dagar.*

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

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

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

⁹ Senaste lydelse 2018:1253.

¹⁰ Senaste lydelse 2019:464.

12 §¹¹

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

Beslut i fråga om övervakning meddelas av Kriminalvården.

Om inte annat har beslutats upphör övervakningen vid prövotidens utgång.

Den som villkorligt frigives ska ställas under övervakning.

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

Övervakningen upphör vid prövotidens utgång, när straffet är helt verkställt eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar.

13 §¹²

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.

Kriminalvården ansvarar för den fortsatta verkställigheten av fängelsestraffet efter villkorlig frigivning från anstalt.

16 §¹³

Om det behövs för att minska risken att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården besluta om en särskild föreskrift som ska

Om det behövs för att minska risken att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården besluta om särskilda föreskrifter som ska

¹¹ Senaste lydelse 2019:464.

¹² Senaste lydelse 2019:464.

¹³ Senaste lydelse 2021:249.

följas av den övervakade. *En sådan föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången.*

En särskild föreskrift får avse

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

2. skyldighet för den övervakade 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. deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet,

4. missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling,

5. arbete, utbildning eller annan sysselsättning,

6. *kontrollerat* boende eller andra anvisningar om boendet,

7. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömd ska vistas eller inte får vistas, eller

8. skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hår-prov för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av alkohol, andra beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen

följas av den övervakade. *En föreskrift enligt tredje stycket 7 får även beslutas om det kan antas behövas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet.*

En särskild föreskrift *ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången, och* får avse

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

2. skyldighet för den övervakade 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. deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet,

4. missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling,

5. arbete, utbildning eller annan sysselsättning,

6. *anvisat* boende eller andra anvisningar om boendet,

7. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömd ska vistas eller inte får vistas, eller

8. skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hår-prov för kontroll av att den övervakade 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.

(1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Om den övervakade är skadeståndsskyldig på grund av brottet, får en särskild föreskrift beslutas om när och hur skadeståndsskyldigheten ska fullgöras. En sådan föreskrift får beslutas endast i den utsträckning det inte kan antas motverka den övervakades anpassning i samhället, med hänsyn till hans eller hennes ekonomiska situation eller övriga omständigheter.

Övriga bestämmelser

21 §¹⁴

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

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

23 §¹⁵

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

Vid frågor om när fängelsestraff får verkställas och vid straffidsberäkning enligt strafftidslagen (2018:1251) ska vad som förverkats av villkorligt medgiven frihet anses som ett fängelsestraff.

25 §¹⁶

Förekommer till verkställighet på en gång dom på fängelse på livstid och dom på böter, förvandlingsstraff för böter, fängelse på viss tid, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning eller slutna ungdomsvård, ska livstidsstraffet träda i stället för den andra påföljden.

¹⁴ Senaste lydelse 2019:464.

¹⁵ Senaste lydelse 2018:1253.

¹⁶ Senaste lydelse 2020:617.

Vad som föreskrivs avseende dom på fängelse på livstid ska även gälla vid dom på säkerhetsstraff.

Förekommer till verkställighet på en gång en dom på fängelse på viss tid i minst två år och en dom på böter eller förvandlingsstraff för böter som har meddelats innan den förstnämnda påföljden har börjat verkställas, ska fängelsestraffet träda i stället för den andra påföljden.

27 kap.

2 §¹⁷

Villkorlig dom får förenas med dagsböter, högst *tvåhundra*, vare sig böter *har föreskrivits* för brottet eller inte.

Villkorlig dom får förenas med dagsböter, högst *tvåhundrafemtio*, vare sig böter *är föreskrivet* för brottet eller inte.

28 kap.

2 §¹⁸

Skyddstillsyn får förenas med dagsböter, högst *tvåhundra*, vare sig böter *har föreskrivits* för brottet eller inte.

Skyddstillsyn får förenas med dagsböter, högst *tvåhundrafemtio*, vare sig böter *är föreskrivet* för brottet eller inte.

3 §¹⁹

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

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

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

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

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

¹⁷ Senaste lydelse 1991:240.

¹⁸ Senaste lydelse 1991:240.

¹⁹ Senaste lydelse 1998:604.

6 b §²⁰

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 ett sådant fall ska det vidare i domen alltid beslutas föreskrift om den behandlingsplan som den dömde har åtagit sig att följa.

I samband med en sådan behandlingsplan får det beslutas att den som ansvarar för behandlingen ska anmäla till Kriminalvården och åklagaren, om den dömde allvarligt åsidosätter sina skyldigheter enligt planen.

Den som ansvarar för behandlingen ska anmäla till Kriminalvården och åklagaren, om den dömde allvarligt åsidosätter sina skyldigheter enligt behandlingsplanen.

8 §²¹

Om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för *honom* eller *henne* och det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta, ska myndigheten begära att åklagare vid domstol för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas. Även utan begäran från Kriminalvården får en sådan talan väckas, om den dömde i fall som avses i 6 b § första stycket på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller enligt hans eller hennes behandlingsplan.

Om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för *henne* eller *honom* och det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta, ska myndigheten *skyndsamt* begära att åklagare vid domstol för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas. Även utan begäran från Kriminalvården får en sådan talan väckas, om den dömde i fall som avses i 6 b § första stycket på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller enligt hans eller hennes behandlingsplan.

Talan ska anhängiggöras före prövotidens utgång.

²⁰ Senaste lydelse 2019:464.

²¹ Senaste lydelse 2021:249.

8 a §

Prövningen av om den dömden på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för henne eller honom enligt skyddstillsynen ska ske genom en helhetsbedömning. Det ska då särskilt beaktas om han eller hon

1. inte har medverkat till att övervakningen kan verkställas,

2. har brutit mot de beslutade föreskrifter och villkor som gäller under verkställigheten, eller

3. trots att varning har meddelats, har fortsatt att missköta sig.

Om det vid bedömningen enligt första stycket är uppenbart att den dömden inte har för avsikt att följa det som gäller för henne eller honom ska misskötsamheten alltid anses som allvarlig.

9 §²²

Om skyddstillsynen undanröjs, ska rätten bestämma en annan påföljd för brottet och då ta skäligen hänsyn till vad den dömden har undergått till följd av domen på skyddstillsyn samt till böter eller fängelse som dömts ut enligt 2 eller 3 §. I ett sådant fall får rätten döma till fängelse på kortare tid än vad som är föreskrivet för brottet. Har uppgift som avses i 2 a § andra stycket eller 6 b § första stycket lämnats i domen ska rätten, om den dömer till fängelse, beakta detta när straffets längd bestäms.

Om det inte finns tillräckliga skäl för att undanröja skyddstillsynen, får rätten i stället besluta om åtgärd som avses i 7 §. En sådan åtgärd får inte beslutas efter prövotidens utgång.

Föreligger synnerliga skäl får rätten i stället för att undanröja skyddstillsynen besluta om åtgärd som avses i 7 §. En sådan åtgärd får inte beslutas efter prövotidens utgång.

²² Senaste lydelse 2020:373.

29 kap.

4 §²³

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. 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.

Utöver brottets straffvärde ska rätten vid straffmätningen i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott. Det gäller dock endast om den tidigare brottsligheten inte i tillräcklig utsträckning beaktas genom påföljdsvalet eller genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad.

Vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen ska särskilt beaktas

- 1. vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft,*
- 2. vilken tid som förflutit mellan brotten eller mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och den nya brottsligheten,*
- 3. om den tidigare och den nya brottsligheten är likartad, och*
- 4. om brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig eller om den nya brottsligheten är mer allvarlig än den tidigare brottsligheten.*

²³ Senaste lydelse 2010:370.

30 kap.

1 §²⁴

Vid val av påföljd är fängelse att anse som en svårare påföljd än villkorlig dom och skydds-tillsyn.

Bestämmelser om användningen av överlämnande till särskild vård finns i 31 och 32 kap.

Vid val av påföljd är fängelse och säkerhetsstraff att anse som en svårare påföljd än villkorlig dom och skyddstillsyn. *Säkerhetsstraff är att anse som ett svårare straff än fängelse med undantag för fängelse på livstid.*

Bestämmelser om användningen av överlämnande till särskild vård samt om säkerhetsstraff finns i 31, 32 och 33 kap.

6 §²⁵

Den som har begått ett brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning ska i första hand dömas till en annan påföljd än fängelse. Rätten får döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl. Vid bedömningen av om det finns sådana skäl ska rätten beakta

1. om brottet har ett högt straffvärde,

2. om den tilltalade saknar eller har ett begränsat behov av psykiatrisk vård,

3. om den tilltalade i anslutning till brottet själv har vållat sitt tillstånd genom rus eller på något annat liknande sätt, samt

4. omständigheterna i övrigt.

Rätten får inte döma till fängelse, om den tilltalade till följd av

Den som har begått ett brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning ska i första hand dömas till en annan påföljd än fängelse eller säkerhetsstraff. Rätten får döma till fängelse eller säkerhetsstraff endast om det finns synnerliga skäl. Vid bedömningen av om det finns sådana skäl ska rätten beakta

1. om brottet har ett högt straffvärde,

2. om den tilltalade saknar eller har ett begränsat behov av psykiatrisk vård,

3. om den tilltalade i anslutning till brottet själv har vållat sitt tillstånd genom rus eller på något annat liknande sätt, samt

4. omständigheterna i övrigt.

Rätten får inte döma till fängelse eller säkerhetsstraff, om den

²⁴ Senaste lydelse 2006:891.

²⁵ Senaste lydelse 2008:320.

den allvarliga psykiska störningen har saknat förmåga att inse gärningens innebörd eller att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt. Detta gäller dock inte om den tilltalade har vållat sin bristande förmåga på det sätt som anges i första stycket 3.

Om rätten i fall som avses i första eller andra stycket finner att någon påföljd inte bör dömas ut, ska den tilltalade vara fri från påföljd.

tilltalade till följd av den allvarliga psykiska störningen har saknat förmåga att inse gärningens innebörd eller att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt. Detta gäller dock inte om den tilltalade har vållat sin bristande förmåga på det sätt som anges i första stycket 3.

33 kap. Om säkerhetsstraff

1 §

Den som

1. tidigare har dömts till fängelse i lägst fyra år för ett eller flera brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid, och därefter återfaller i sådan brottslighet av minst lika allvarligt slag, eller

2. vid ett och samma tillfälle ska dömas för upprepad brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid och som sammantaget är synnerligen allvarlig, får, om påföljden inte ska bestämmas till fängelse på livstid eller rättspsykiatrisk vård, dömas till säkerhetsstraff om det finns en påtaglig risk för att han eller hon återfaller i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid likartat slag och ett tidsbestämt fängelsestraff eller andra åtgärder inte är tillräckliga för att tillgodose behovet av samhällsskydd.

Den som har begått brott innan han eller hon fyllt arton år får inte dömas till säkerhetsstraff. Brottsom någon har begått innan han eller hon fyllt arton år får dock beaktas vid prövningen enligt första stycket om det finns särskilda skäl.

2 §

När rätten bestämmer påföljden till säkerhetsstraff ska den i domslutet fastställa den minsta tiden för frihetsberövande i kriminalvårdsanstalt (minimitiden) och den tid som verkställigheten av säkerhetsstraffet ska pågå (maximitiden).

Minimitiden ska motsvara längden av det fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd.

Maximitiden ska bestämmas till lägst 10 år och högst 18 år, eller högst 24 år om det för brottet, eller något av brotten, finns fängelse på livstid i straffskalan.

Maximitiden kan förlängas enligt vad som framgår av 5 §.

3 §

Rätten får besluta om tillstånd till villkorad utslussning. Ett sådant tillstånd innebär att Kriminalvården får besluta att den dömden får vistas utanför anstalt med särskilt stöd och under kontroll. Några utslussningsåtgärder får dock inte ske före minimitidens utgång.

I den utsträckning det är möjligt, utan att behovet av samhälls-

skydd eftersätts, ska utslussningen särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att minska risken för återfall i brott och underlätta den dömdes anpassning i samhället.

4 §

Vid prövning av om tillstånd till villkorad utslussning ska beviljas ska rätten särskilt beakta

1. risken för att den dömda återfaller i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid,

2. den tid som den dömda har avtjänat,

3. vad som av domen framgår om brottslighetens karaktär,

4. om den dömda allvarligt har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten, och

5. om den dömda har medverkat till att genomföra åtgärder som syftar till att främja hans eller hennes anpassning i samhället.

5 §

Säkerhetsstraffets maximitid får förlängas om ett fortsatt frihetsberövande är oundgängligen påkallat för att tillgodose behovet av samhällsskydd.

Maximitiden får också förlängas om det behövs för att villkorad utslussning enligt 3 § ska kunna pågå under tillräckligt lång tid för att tillgodose behovet av samhällsskydd.

Maximitiden får förlängas med högst tre år vid varje tillfälle.

6 §

Ytterligare bestämmelser om säkerhetsstraff finns i säkerhetsstrafflagen (2028:000).

34 kap.

1 §²⁶

Om den som har dömts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning eller sluten ungdomsvård har begått ett annat brott före domen (nyupptäckt brott) eller om den dömda begår ett nytt brott efter domen men innan påföljden helt har verkställts eller annars upphört (nytt brott), ska rätten bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten.

I stället för att bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten får rätten, i de fall som avses i 3 och 4 §§, besluta att den tidigare utdömda påföljden ska avse också den brottsligheten, eller undanröja den utdömda påföljden och döma till gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Undergår den dömda fängelse på livstid får rätten endast besluta att den tidigare utdömda påföljden ska avse också den tillkommande brottsligheten.

För den som undergår säkerhetsstraff finns särskilda bestämmelser i 9–11 §§.

5 §²⁷

Tillämpas 1 § första stycket eller 3 § i fråga om någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska, om brottet har begåtts under prövotiden, den villkorligt medgivna friheten eller en del av denna förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det.

Om 1 § första stycket tillämpas avseende ny brottslighet under prövotid för någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska hela den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det.

²⁶ Senaste lydelse 2020:617.

²⁷ Senaste lydelse 2019:464.

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

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

2. om lång tid har förflutit mellan brotten, *eller*

3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

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

En åtgärd enligt *tredje* stycket får beslutas endast före 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.

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

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

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

3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Om påföljden bestäms till säkerhetsstraff ska villkorligt medgiven frihet inte förverkas.

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

En åtgärd enligt *fjärde* stycket får beslutas endast före prövotidens utgång *och inte i något fall om påföljden bestäms till säkerhetsstraff*. Förverkande *av villkorligt medgiven frihet* får beslutas endast om frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från prövotidens utgång.

Särskilda bestämmelser om den dömda undergår säkerhetsstraff

9 §

Om den som undergår säkerhetsstraff ska dömas för ny eller nyupptäckt brottslighet, ska rätten besluta att det tidigare utdömda säkerhetsstraffet ska avse också den tillkommande brottsligheten.

Om det föreligger särskilda skäl får rätten i stället undanröja säkerhetsstraffet och döma till gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

10 §

När rätten beslutar att ett tidigare utdömt säkerhetsstraff ska avse också tillkommande brottslighet och det är fråga om ny brottslighet ska en ny minimitid fastställas, om det är påkallat med hänsyn till den nya brottslighetens allvar.

Är det fråga om nyupptäckt brottslighet får rätten fastställa en ny minimitid endast i de fall den nyupptäckta brottsligheten påtagligt skulle ha påverkat säkerhetsstraffets längd, om det hade dömts ut för den samlade brottsligheten.

Om minimitiden förlängs får även maximitiden förlängas, dock endast om den tillkommande brottsligheten är av sådan beskaffenhet som avses i 33 kap. 1 § första stycket 1.

11 §

Om rätten fastställer en ny minimitid som med minst ett år överstiger den tidigare minimitiden ska ett tillstånd till villkorad utslussning upphävas, om inte synnerliga skäl talar emot det.

38 kap.

19 §²⁸

Mål om uppskjuten villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ ska handläggas skyndsamt av domstolen.

Mål om uppskjuten villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ ska handläggas skyndsamt av domstolen. *Detsamma gäller mål om undanröjande av skyddstillsyn enligt 28 kap. 8–9 §§.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026, dock inte reglerna i 1 kap. 3 och 5 §§, 26 kap. 25 §, 30 kap. 1 och 6 §§, 33 kap., 34 kap. 1, 5 §§ tredje och femte stycket och 34 kap. 9–11 §§ som träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Bestämmelsen i 26 kap. 6 § första stycket i dess nya lydelse ska tillämpas även för fängelsestraff som har dömts ut före ikraftträdandet.

3. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § tredje stycket, 8 och 10 §§ i sin nya lydelse tillämpas inte för fängelsestraff som dömts ut före ikraftträdandet.

²⁸ Senaste lydelse 2021:249.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom

Härigenom föreskrivs att 12 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

Har frihetsberövande påföljd ådömts genom den utländska domen, får rätten inte bestämma strängare påföljd än i denna dom. Detta gäller även om den ådömda påföljden är lindrigare än den lindrigaste påföljd som enligt svensk lag kan följa på brottet eller brotten.

Är påföljden böter, bestämmer rätten, med tillämpning av den växelkurs som gäller vid tiden för beslutet, ett bötesbelopp som i svenska kronor motsvarar beloppet av böterna. Är i svensk lag för motsvarande brott föreskrivet penningböter, får dock inte bestämmas ett högre bötesbelopp än fyratusen eller, om påföljden avser flera brott, tiotusen kronor. Är i svensk lag inte föreskrivet svårare straff än böter, får inte bestämmas ett högre bötesbelopp än *ett hundrafemtio tusen*, eller, om påföljden avser flera brott, *två hundratusen* kronor.

Är påföljden böter, bestämmer rätten, med tillämpning av den växelkurs som gäller vid tiden för beslutet, ett bötesbelopp som i svenska kronor motsvarar beloppet av böterna. Är i svensk lag för motsvarande brott föreskrivet penningböter, får dock inte bestämmas ett högre bötesbelopp än fyratusen eller, om påföljden avser flera brott, tiotusen kronor. Är i svensk lag inte föreskrivet svårare straff än böter, får inte bestämmas ett högre bötesbelopp än *två hundratusen*, eller, om påföljden avser flera brott, *två hundrafemtio tusen* kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2009:1429.

1.4 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Härigenom föreskrivs att 7 och 12 §§ passlagen (1978:302) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

- Passansökan ska avslås, om
- bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,
 - ansökan avser pass för barn under arton år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass,
 - sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,
 - sökanden är föremål för ett beslut om övervakningsåtgärder enligt 2 kap. 1 § lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,
 - sökanden är föremål för en uppföljningsförklaring som avser en övervakningsåtgärd enligt 3 kap. 3 § 3–5 lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgär-

Föreslagen lydelse

7 §¹

- Passansökan ska avslås, om
- bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,
 - ansökan avser pass för barn under arton år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass,
 - sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,
 - sökanden är föremål för ett beslut om övervakningsåtgärder enligt 2 kap. 1 § lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,
 - sökanden är föremål för en uppföljningsförklaring som avser en övervakningsåtgärd enligt 3 kap. 3 § 3–5 lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgär-

¹ Senaste lydelse 2015:486.

der inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

6. sökanden är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet,

7. sökanden genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

8. sökanden avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och sökanden inte har villkorligt frigivits,

9. sökanden genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

10. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, eller

11. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser.

der inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

6. sökanden är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet,

7. sökanden genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

8. sökanden avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och sökanden inte har villkorligt frigivits,

9. sökanden avtjänar säkerhetsstraff,

10. sökanden genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

11. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, eller

12. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser.

12 §²

Passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass, om

1. passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. en passinnehavare, som är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigetts,

6. passinnehavaren genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

Passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass, om

1. passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. en passinnehavare, som är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigetts,

6. *passinnehavaren avtjänar säkerhetsstraff,*

7. passinnehavaren genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

² Senaste lydelse 2020:351.

7. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

8. det fanns hinder mot att bevilja passansökan enligt 7 § vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

9. någon annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, eller

10. passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

Ett särskilt pass ska dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Vad som sägs i första stycket 2 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Vad som sägs i första stycket 10 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats enligt 7 a § andra stycket eller 11 §.

8. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

9. det fanns hinder mot att bevilja passansökan enligt 7 § vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

10. någon annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, eller

11. passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Härigenom föreskrivs följande i fråga om lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

dels att den nya 8 a § ska betecknas 8 g §,

dels att rubriken till lagen ska ha följande lydelse,

dels att 8 a och 14 §§ i stället för lydelsen enligt lagen (2022:734)

om ändring i den lagen ska ha följande lydelse,

dels att 1, 2–4, 5–8, 9–17 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas 8 nya paragrafer, 1 a, 4 a, 8 a–f §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Lag (1994:451) om avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning i den enskildes bostad eller i ett kontrollerat boende

1 §¹

Denna lag är tillämplig vid verkställighet av dom på fängelse, dock inte fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, *om den dömda skall avtjäna fängelse i högst sex månader.*

Denna lag är tillämplig vid verkställighet av dom på fängelse, dock inte fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken.

Beslut om verkställighet enligt denna lag får inte fattas

1. om den dömda vid tidpunkten för prövningen är häktad eller intagen i anstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som prövningen avser, eller

2. om det finns en beaktansvärd risk för att den dömda under verkställigheten kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande,

¹ Senaste lydelse 2005:42.

allvarligt missköta sig, eller om det annars finns särskilda skäl mot att straffet avtjänas med elektronisk övervakning.

1 a §

Kriminalvården ansvarar för verkställighet av fängelsestraff med stöd av denna lag.

2 §²

I fall som avses i 1 § får det beslutas att fängelsestraffet ska verkställas utanför anstalt. Ett sådant beslut får inte fattas, om den dömden vid tidpunkten för prövningen är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som prövningen avser eller om särskilda skäl annars talar mot verkställighet utanför anstalt.

Avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning sker antingen i den enskildes bostad eller genom att den dömden är placerad i ett kontrollerat boende.

Verkställigheten ska förenas med ett förbud för den dömden att vistas utanför bostaden eller det kontrollerade boendet annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål såsom förvärvsarbete, utbildning, vård, behandling, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet och nödvändiga inköp.

Om den dömden tidigare har avtjänat ett straff utanför anstalt i form av intensivövervakning, får ett nytt beslut om sådan verkställighet fattas först efter att det förflutit en period av minst tre år under vilken den dömden inte be-

Den dömden kan också om det är lämpligt, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, för andra ändamål tillåtas att för viss kort tid vistas utanför bostaden eller det kontrollerade boendet.

² Senaste lydelse 2022:1097.

gått något brott som har lett till strängare påföljd än böter.

För verkställigheten utanför anstalt gäller denna lag. Verkställigheten bedrivs under ledning av Kriminalvården.

Efterlevnaden av förbudet ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel.

3 §³

Verkställigheten utanför anstalt sker i form av intensivövervakning i förening med ett förbud för den dömda att vistas utanför bostaden annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål såsom förvärsarbete, utbildning, vård, nödvändiga inköp och liknande. Efterlevnaden av förbudet skall kontrolleras med elektroniska hjälpmedel.

Kriminalvården får besluta att fängelsestraff ska avtjänas med elektronisk övervakning i den enskildes bostad, om den dömda ska avtjäna fängelse i högst nio månader, eller i ett kontrollerat boende, om den dömda ska avtjäna fängelse i högst ett år och sex månader.

Kriminalvården får besluta att avtjänande av fängelse i ett kontrollerat boende får övergå till att verkställas i den enskildes bostad när halva strafftiden har avtjänats.

Om den dömda tidigare har avtjänat fängelsestraff med elektronisk övervakning, får ett nytt beslut om sådan verkställighet fattas först efter att det förflutit en period av minst tre år under vilken den dömda inte begått något brott som har lett till strängare påföljd än böter.

Det som anges i tredje stycket utgör inte hinder mot att den som avtjänat fängelsestraff med elektronisk övervakning i sin bostad får avtjäna nytt fängelsestraff med elek-

³ Senaste lydelse 1994:451.

tronisk övervakning i ett kontrollerat boende.

4 §⁴

Den dömde ska under verkställigheten *utanför anstalt* iaktta skötsamhet, efter förmåga *söka* försörja sig *samt i övrigt* rätta sig efter vad som åligger honom enligt denna lag och enligt *föreskrift* som meddelats med stöd av lagen. *Han eller hon ska avhålla sig från alkohol och andra beroendeframkallande medel, sådana medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel samt sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.*

Den dömde är, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, skyldig att under verkställigheten på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av sådana medel eller varor som avses i första stycket andra meningen.

Den dömde ska under verkställigheten iaktta skötsamhet, efter förmåga *försöka* försörja sig *och* rätta sig efter vad som åligger *henne eller* honom enligt denna lag och enligt *föreskrifter* som meddelats med stöd av lagen.

Under verkställigheten ska den dömde avhålla sig från alkohol och andra beroendeframkallande medel, sådana medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel samt sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Den dömde är, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, skyldig att under verkställigheten på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av sådana medel eller varor som avses i andra stycket.

⁴ Senaste lydelse 2008:37.

Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att den dömd avhåller sig från alkohol.

4 a §

Vid verkställighet i kontrollerat boende får den dömd inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med dömda av motsatt kön. En dömd får dock medges att vistas med dömda av motsatt kön om det är lämpligt och de övriga dömda som vistas på det kontrollerade boendet samtycker till det.

En dömd person som är under arton år får inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med dömda över arton år, om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa.

En dömd person får medges att ha sitt spädbarn hos sig, om det kan anses vara till barnets bästa.

5 §⁵

Den dömd ska betala en avgift, om det är motiverat med hänsyn till hans eller hennes möjligheter att få inkomst under verkställigheten utanför anstalt.

Avgiften uppgår till 100 kronor per dag som verkställigheten ska pågå, dock högst 12 000 kronor för hela verkställighetsperioden. Avgiften ska betalas i förskott och tillföras brottsofferfonden.

Vid verkställighet i den enskildes bostad ska den dömd betala en avgift, om det är motiverat med hänsyn till hans eller hennes möjligheter att få inkomst under verkställigheten.

Avgiften uppgår till 100 kronor per dag som verkställigheten ska pågå, dock högst 18 000 kronor för hela verkställighetsperioden. Avgiften ska betalas i förskott och tillföras brottsofferfonden.

⁵ Senaste lydelse 2022:1868.

6 §⁶

Kriminalvården skall under den tid verkställigheten utanför anstalt pågå utöva noggrann tillsyn över den dömda och fortlöpande hålla sig underrättad om hans förhållanden.

Myndigheten skall också genom förmedling av stöd och hjälp verka för att den dömda inte fortsätter att begå brott och för att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas.

Kriminalvården kan vid behov förordna en eller flera personer att biträda vid tillsynen.

Under den tid verkställigheten pågår ska Kriminalvården utöva noggrann tillsyn över den dömda och fortlöpande hålla sig underrättad om hans eller hennes förhållanden.

Verkställigheten ska utformas så att den dömdes anpassning i samhället främjas och i den mån kravet på samhällsskydd inte eftersätts särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. För den dömda ska det upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan.

7 §⁷

Den dömda skall under verkställigheten utanför anstalt hålla Kriminalvården underrättad om förhållanden som har betydelse för verkställigheten, på kallelse inställa sig hos myndigheten och i övrigt enligt myndighetens anvisningar upprätthålla förbindelse med denna. *I den mån Kriminalvården har bestämt det, gäller vad som nu sagts om myndigheten även den som förordnats att biträda vid tillsynen.*

Den dömda ska under verkställigheten i sin bostad hålla Kriminalvården underrättad om förhållanden som har betydelse för verkställigheten, på kallelse inställa sig hos myndigheten och i övrigt enligt myndighetens anvisningar upprätthålla förbindelse med denna.

Kriminalvården kan vid behov förordna en eller flera personer att biträda vid tillsynen. I den mån

⁶ Senaste lydelse 2005:981.

⁷ Senaste lydelse 2005:981.

Kriminalvården har bestämt det, gäller vad som nu sagts om myndigheten även den som förordnats att biträda vid tillsynen.

8 §⁸

Vid verkställighet utanför anstalt ska Kriminalvården besluta om särskilda föreskrifter som ska avse

1. vilken bostad den dömden ska ha under verkställighetstiden,

2. vad som ska gälla i fråga om arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sådan sysselsättning,

3. under vilka tider och för vilka ändamål den dömden får vistas utanför bostaden,

4. på vilket sätt och i vilken omfattning den dömden ska hålla kontakt med Kriminalvården och den som enligt 7 § förordnats att biträda vid tillsynen, och

5. det belopp som enligt 5 § den dömden ska betala och när betalning ska ske.

Särskilda föreskrifter får också avse

1. en skyldighet för den dömden att delta i läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling eller i särskilt anordnade program eller verksamheter som med

Kriminalvården ska besluta om särskilda föreskrifter gällande

1. vilken bostad eller *vilket kontrollerat boende* den dömden ska ha eller *vara placerad i* under verkställighetstiden,

2. vad som ska gälla i fråga om arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sådan sysselsättning,

3. under vilka tider och för vilka ändamål den dömden får vistas utanför bostaden *eller det kontrollerade boendet*,

4. på vilket sätt och i vilken omfattning den dömden ska hålla kontakt med Kriminalvården och den som enligt 7 § förordnats att biträda vid tillsynen, och

5. det belopp som den dömden ska betala enligt 5 § och när betalning ska ske.

Särskilda föreskrifter får också avse

1. en skyldighet för den dömden att delta i läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling eller i särskilt anordnade program eller verksamheter som med

⁸ Senaste lydelse 2022:1097.

hänsyn till den dömdes förhållanden framstår som lämpliga, och

2. förbud för den dömden att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område.

Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att en föreskrift enligt andra stycket följs.

hänsyn till den dömdes förhållanden framstår som lämpliga,

2. förbud för den dömden att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, och

3. hur och på vilket sätt den dömden får använda elektronisk kommunikationsutrustning.

Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att en föreskrift enligt andra stycket 2 följs.

8 a §

För den som ska avtjäna fängelsestraff i ett kontrollerat boende ska Kriminalvården tillse att den dömden ges möjlighet till sysselsättning.

Den dömden har rätt till ersättning från Kriminalvården om han eller hon har utfört eller deltagit i sysselsättning som anordnats av Kriminalvården och ersättningen inte betalas ut av någon annan.

I fråga om ersättning tillämpas även 3 kap. 4–6 §§ fängelselagen (2010:610).

8 b §

Vid verkställighet i kontrollerat boende ska den dömden ges möjlighet att på lämpligt sätt

1. ägna sig åt fysisk aktivitet och annan fritidssysselsättning,

2. följa vad som händer i omvärlden,

3. *utöva sin religion, och*

4. *sammanträda med andra intagna för överläggning i frågor som är av gemensamt intresse för de som vistas på det kontrollerade boendet (förtroenderåd). Ett förtroenderåd ska ges möjlighet att på lämpligt sätt överlägga med ledningen för det kontrollerade boendet.*

8 c §

Vid verkställighet i kontrollerat boende ska i fråga om personliga tillhörigheter 5 kap. fängelselagen (2010:610) tillämpas.

8 d §

Vid verkställighet i kontrollerat boende ska de dömda vistas i gemensamhet.

Dömda får placeras i enrum. Två eller flera dömda får placeras i samma rum. Kriminalvården beslutar om placering utifrån vad som är lämpligt.

De dömda får hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan.

8 e §

Vid verkställighet i kontrollerat boende ska i fråga om besök och försändelser 7 kap. 1–3 och 7–10 §§ fängelselagen (2010:610) tillämpas och i fråga om kontroll- och tvångsåtgärder ska bestämmelserna i 8 kap. 1–11 och 13 §§ fängelselagen tillämpas.

8 f §

Vid verkställighet i kontrollerat boende ska i fråga om hälso- och sjukvård 9 kap. fängelselagen (2010:610) tillämpas.

8 g §⁹

Vid verkställighet *utanför anstalt* av en dom på fängelse i sex månader ska Kriminalvården förelägga den dömda att lämna fingeravtryck, om den dömda inte finns i det fingeravtrycksregister som förs av Polismyndigheten enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Fingeravtrycken ska lämnas så snart som möjligt efter det att verkställigheten har inletts. Av föreläggandet ska det framgå att beslutet om verkställighet *utanför anstalt* kan komma att upphävas om föreläggandet inte följs.

Kriminalvården får förelägga den dömda att lämna fingeravtryck på nytt, om det finns särskilda skäl.

Fingeravtrycken ska tas av Polismyndigheten.

9 §¹⁰

Kriminalvården prövar, på skriftlig ansökan av den dömda eller på eget initiativ, om ett fängelsestraff ska verkställas *utanför anstalt*.

Kriminalvården prövar, på skriftlig ansökan av den dömda eller på eget initiativ, om ett fängelsestraff ska verkställas *enligt denna lag*.

⁹ Lydelse enligt 2022:734 (träder i kraft den dag som regeringen bestämmer).

¹⁰ Senaste lydelse 2022:1097.

Kriminalvårdens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

10 §¹¹

Kriminalvården *skall* informera dömda som avses i 1 § om innehållet i denna lag.

Kriminalvården *ska* informera dömda som avses i 1 och 3 §§ om innehållet i denna lag.

11 §¹²

Har den dömda ansökt om att få *undergå verkställighet av dom på fängelse utanför anstalt*, får han eller hon inte tas in i en kriminalvårdsanstalt för att påbörja verkställigheten innan Kriminalvården prövat ansökan. *Den dömda får dock dessförinnan tas in i en kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet, om*

1. *ansökan har gjorts efter den dag han eller hon enligt föreläggande som avses i 6 § första stycket strafftidslagen (2018:1251) senast skulle ha inställt sig vid en kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet,*

2. *han eller hon tidigare har gjort en ansökan om att få undergå verkställighet av straffet utanför anstalt,*

3. *det är uppenbart att ansökan inte gäller ett fall som avses i 1 § denna lag,*

4. *det är uppenbart att ansökan inte kan bifallas på grund av be-*

Har den dömda ansökt om att få *avtjäna fängelsestraff enligt denna lag*, får han eller hon inte tas in i en kriminalvårdsanstalt för att påbörja verkställigheten innan Kriminalvården prövat ansökan.

Den dömda får dock dessförinnan tas in i en kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet, om

1. *ansökan har gjorts efter den dag han eller hon enligt föreläggande som avses i 6 § första stycket strafftidslagen (2018:1251) senast skulle ha inställt sig vid en kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet,*

2. *han eller hon tidigare har gjort en ansökan om att få avtjäna straffet enligt denna lag,*

3. *det är uppenbart att ansökan inte gäller ett fall som avses i 1 och 3 §§,*

4. *det är uppenbart att ansökan inte kan bifallas på grund av be-*

¹¹ Senaste lydelse 2005:981.

¹² Senaste lydelse 2018:1256.

stämelsen i 2 § andra stycket, eller

5. han eller hon är häktad.

stämelsen i 3 § tredje stycket, eller

5. han eller hon är häktad.

12 §¹³

Bestämmelser om när fängelsestraff får verkställas och hur strafftid ska beräknas finns i strafftidslagen (2018:1251). Bestämmelserna i 6 § andra och tredje styckena, 7 § första stycket 1 och 2 och andra stycket samt 14–16 §§ i den lagen om förpassning, anstånd och uppskov med verkställighet ska dock inte gälla i fråga om verkställighet *utanför anstalt* enligt denna lag.

Vid tillämpning av 6 § första stycket strafftidslagen på verkställighet *utanför anstalt* enligt denna lag ska den dömda föreläggas att påbörja verkställigheten *i sin bostad en viss dag. Strafftiden ska räknas från och med den dagen. Bestämmelsen i 19 § strafftidslagen om sammanläggning av fängelsestraff ska inte tillämpas under verkställigheten utanför anstalt om den sammanlagda fängelsetiden då kommer att överstiga etthundraåttio dagar.*

Bestämmelser om när fängelsestraff får verkställas och hur strafftid ska beräknas finns i strafftidslagen (2018:1251). Bestämmelserna i 6 § andra och tredje styckena, 7 § första stycket 1 och 2 och andra stycket samt 14–16 §§ i den lagen om förpassning, anstånd och uppskov med verkställighet ska dock inte gälla i fråga om verkställighet enligt denna lag.

Vid tillämpning av 6 § första stycket strafftidslagen på verkställighet *enligt denna lag* ska den dömda föreläggas att

– *i sin bostad en viss dag påbörja verkställigheten av straffet, eller*

– *en viss dag inställa sig vid det kontrollerade boendet där straffet ska verkställas.*

För den som verkställer ett straff i sin bostad ska strafftiden räknas från och med den dag som avses i andra stycket.

Bestämmelsen i 19 § strafftidslagen om sammanläggning av fängelsestraff ska inte tillämpas under

¹³ Senaste lydelse 2018:1256.

verkställigheten enligt denna lag om den sammanlagda fängelse-tiden då kommer att överstiga

1. 9 månader vad avser straff som avtjänas i den enskildes bostad, eller

2. 1 år och 6 månader vad avser straff som avtjänas i kontrollerat boende.

I fråga om avbrott i verkställigheten utanför anstalt ska 12 a kap. 1–3 §§ fängeslagen tillämpas.

13 §¹⁴

Kriminalvården beslutar om föreskrifter enligt 8 §. Myndig-heten tar emot och redovisar den i 5 § angivna avgiften.

Om den dömdes personliga förhållanden föranleder det, får Kriminalvården ändra en föreskrift enligt 8 § första stycket eller ändra, upphäva eller meddela *en ny föreskrift* enligt 8 § andra stycket.

Kriminalvårdens beslut gäller omedelbart om inte annat förordnas.

Kriminalvården tar emot och redovisar den i 5 § angivna av-giften.

Om den dömdes personliga förhållanden föranleder det, får Kriminalvården ändra en föreskrift enligt 8 § första stycket eller ändra, upphäva eller meddela *nya föreskrifter* enligt 8 § andra stycket.

14 §¹⁵

Beslutet om verkställighet *utanför anstalt* ska upphävas, om den elektroniska *kontroll som avses i 3 §* annat än tillfälligt blir omöjlig att upprätthålla. Vistelse på sjukhus eller därmed jämför-lig inrättning ska dock inte för-anleda upphävande av beslut om verkställighet *utanför anstalt*.

Beslutet om verkställighet *enligt denna lag* ska upphävas, om den elektroniska *övervakningen* annat än tillfälligt blir omöjlig att upprätthålla. Vistelse på sjukhus eller därmed jämför-lig inrättning ska dock inte föranleda upphäv-ande av beslut om verkställighet *enligt denna lag*.

¹⁴ Senaste lydelse 2005:981 (upphör att gälla den dag som regeringen bestämmer).

¹⁵ Senaste lydelse 2018:1256.

Beslut om verkställighet *utanför anstalt* ska upphävas om den dömde

1. åsidosätter vad som åligger *honom eller henne* enligt denna lag eller enligt en föreskrift som meddelats med stöd av lagen och det som ligger *honom* eller *henne* till last inte är av mindre betydelse,

2. begär att så ska ske,

3. inte följer föreläggandet att påbörja verkställigheten eller, när verkställigheten ska påbörjas, är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som beslutet avser, eller

4. innan verkställigheten har påbörjats, antingen döms på nytt till fängelse eller får villkorligt medgiven frihet förverkad enligt 26 kap. 19 § eller 34 kap. 5 § brottsbalken på sådan tid att han eller hon ska avtjäna fängelse i mer än *ett hundraåttio dagar*.

Beslut om verkställighet *enligt denna lag* ska upphävas om den dömde

1. åsidosätter *sina skyldigheter* enligt denna lag eller enligt en föreskrift som meddelats med stöd av lagen och det som ligger *henne* eller *honom* till last inte är av mindre betydelse,

2. begär att så ska ske,

3. inte följer föreläggandet att påbörja verkställigheten eller, när verkställigheten ska påbörjas, är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som beslutet avser, eller

4. innan verkställigheten har påbörjats, antingen döms på nytt till fängelse eller får villkorligt medgiven frihet förverkad enligt 26 kap. 19 § eller 34 kap. 5 § brottsbalken på sådan tid att han eller hon ska avtjäna fängelse i mer än *nio månader vad avser avtjänande i egen bostad, och mer än 18 månader vad avser avtjänande i kontrollerat boende*.

14 §¹⁶

Beslutet om verkställighet *utanför anstalt* ska upphävas, om den elektroniska *kontrollen som avses i 3 §* annat än tillfälligt blir omöjlig att upprätthålla. Vistelse på sjukhus eller därmed jämförlig inrättning ska dock inte leda

Beslutet om verkställighet *enligt denna lag* ska upphävas, om den elektroniska *övervakningen* annat än tillfälligt blir omöjlig att upprätthålla. Vistelse på sjukhus eller därmed jämförlig inrättning ska dock inte föranleda upp-

¹⁶ Lydelse 2022:734 (träder i kraft den dag som regeringen bestämmer).

till att ett beslut om verkställighet *utanför anstalt* upphävs.

Beslut om verkställighet *utanför anstalt* ska upphävas om den dömde

1. åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt en föreskrift som meddelats med stöd av lagen och det som ligger honom eller henne till last inte är av mindre betydelse,

2. begär att så ska ske,

3. inte följer föreläggandet att påbörja verkställigheten eller, när verkställigheten ska påbörjas, är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som beslutet avser,

4. innan verkställigheten har påbörjats, antingen döms på nytt till fängelse eller får villkorligt medgiven frihet förverkad enligt 26 kap. 19 § eller 34 kap. 5 § brottsbalken på sådan tid att han eller hon ska avtjäna fängelse i mer än etthundraåttio dagar, eller

5. inte följer ett föreläggande enligt 8 a § att lämna fingeravtryck.

hävande av beslut om verkställighet *enligt denna lag*.

Beslut om verkställighet *enligt denna lag* ska upphävas om den dömde

1. åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt en föreskrift som meddelats med stöd av lagen och det som ligger honom eller henne till last inte är av mindre betydelse,

2. begär att så ska ske,

3. inte följer föreläggandet att påbörja verkställigheten eller, när verkställigheten ska påbörjas, är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som beslutet avser,

4. innan verkställigheten har påbörjats, antingen döms på nytt till fängelse eller får villkorligt medgiven frihet förverkad enligt 26 kap. 19 § eller 34 kap. 5 § brottsbalken på sådan tid att han eller hon ska avtjäna fängelse i mer än *nio månader vad avser avtjänande i egen bostad, och mer än 18 månader vad avser avtjänande i kontrollerat boende, eller*

5. inte följer ett föreläggande enligt 8 g § att lämna fingeravtryck.

15 §¹⁷

Övervakningsnämnden prövar, efter anmälan av Kriminalvården, frågan om upphävande av beslut om verkställighet *utan-*

Övervakningsnämnden prövar, efter anmälan av Kriminalvården, frågan om upphävande av beslut om verkställighet *enligt*

¹⁷ Senaste lydelse 2018:1256.

för *anstalt*. Nämnden får också självmant ta upp frågan till prövning. Om det finns synnerliga skäl, får nämnden besluta om återbetalning av avgift enligt 5 § som belöper på tid efter det att verkställigheten *utanför anstalt* upphört.

Beslutet om verkställighet *utanför anstalt* får inte upphävas efter den fastställda dagen för strafftidens slut.

denna lag. Nämnden får också självmant ta upp frågan till prövning. Om det finns synnerliga skäl, får nämnden besluta om återbetalning av avgift enligt 5 § som belöper på tid efter det att verkställigheten *enligt denna lag* upphört.

Beslutet om verkställighet *enligt denna lag* får inte upphävas efter den fastställda dagen för strafftidens slut.

16 §¹⁸

Uppkommer fråga om att upphäva beslut om verkställighet *utanför anstalt*, får Kriminalvården bestämma att beslutet tills vidare inte *skall* gälla. Kriminalvårdens beslut gäller omedelbart. Övervakningsnämnden *skall* senast den första arbetsdagen efter den dag då ett sådant beslut meddelats pröva om det *skall* bestå. Fastställer inte nämnden beslutet inom den tiden, upphör det att gälla.

I fall då beslut om verkställighet *utanför anstalt* tills vidare inte *skall* gälla *skall* övervakningsnämnden skyndsamt ta upp frågan om upphävande av beslutet till slutlig prövning.

Beslut enligt denna paragraf får inte meddelas efter den fastställda dagen för strafftidens slut.

Uppkommer fråga om att upphäva beslut om verkställighet *enligt denna lag*, får Kriminalvården bestämma att beslutet tills vidare inte *ska* gälla. Kriminalvårdens beslut gäller omedelbart. Övervakningsnämnden *ska* senast den första arbetsdagen efter den dag då ett sådant beslut meddelats pröva om det *ska* bestå. Fastställer inte nämnden beslutet inom den tiden, upphör det att gälla.

Om ett beslut om verkställighet *enligt denna lag* tills vidare inte *ska* gälla *ska* övervakningsnämnden skyndsamt ta upp frågan om upphävande av beslutet till slutlig prövning.

¹⁸ Senaste lydelse 2005:981.

17 §¹⁹

Om övervakningsnämnden bestämmer att beslutet om verkställighet *utanför anstalt* ska upphävas eller om det bestäms att beslutet tills vidare inte ska gälla, ska den dömde, om verkställigheten har påbörjats, föras till en kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet av fängelsestraffet. Polismyndigheten ska förpassa den dömde till en sådan anstalt.

Om övervakningsnämnden bestämmer att beslutet om verkställighet *enligt denna lag* ska upphävas eller om det bestäms att beslutet tills vidare inte ska gälla, ska den dömde, om verkställigheten har påbörjats, föras till en kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet av fängelsestraffet. Polismyndigheten ska förpassa den dömde till en sådan anstalt.

Om det bedöms kunna ske utan fara för att den dömde undandrar sig verkställighet, får Polismyndigheten förelägga honom eller henne att inställa sig vid kriminalvårdsanstalten i stället för att förpassa honom eller henne dit.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Äldre bestämmelser gäller dock fortfarande för de som fått ett beslut om verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll före ikraftträdandet.

¹⁹ Senaste lydelse 2018:1256.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Häri genom föreskrivs att 17 § lagen (1998:630) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §¹

Utöver vad som följer av 16 § ska uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,

2. fängelsestraff som ska anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,

3. fängelsestraff som har fallit bort enligt 35 kap. 8 eller 9 § brottsbalken eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 eller 21 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

4. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

Utöver vad som följer av 16 § ska uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,

2. fängelsestraff som ska anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,

3. fängelsestraff som har fallit bort enligt 35 kap. 8 eller 9 § brottsbalken eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 eller 21 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

4. *säkerhetsstraff* gallras tio år efter *maximitidens utgång*,

5. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

¹ Senaste lydelse 2024:8.

5. slutna ungdomsvård gallras tio år efter det att påföljden helt verkställts,

6. ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

7. överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

8. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

9. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

10. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

6. slutna ungdomsvård gallras tio år efter det att påföljden helt verkställts,

7. ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

8. överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

9. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

10. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

11. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

11. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras

a) tio år efter beslutet, eller

b) tre år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet,

12. beslut om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder gallras tio år efter beslutet,

13. beslut om tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek gallras fem år efter beslutet, och

14. beslut om vistelseförbud enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud gallras

a) tio år efter beslutet, eller

b) fem år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för beslutet.

12. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras

a) tio år efter beslutet, eller

b) tre år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet,

13. beslut om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder gallras tio år efter beslutet,

14. beslut om tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek gallras fem år efter beslutet, och

15. beslut om vistelseförbud enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud gallras

a) tio år efter beslutet, eller

b) fem år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Den som har avtjänat fängelsestraff, sluten ungdomsvård eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel meddelas frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan beslut om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter beslut av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

Den som har avtjänat fängelsestraff, *säkerhetsstraff*, sluten ungdomsvård eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel meddelas frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan beslut om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter beslut av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

Denna lag träder i kraft 1 januari 2028.

¹ Senaste lydelse 1998:714.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 29 a och 31 a §§ lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 29 a §¹

Efter ansökan av en annan stat får en frihetsberövad person, som avtjänar ett *fängelsestraff* i Sverige enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, överföras till den stat där *fängelsestraffet* har utdömts för att där inställa sig för en ny prövning av domen. Ett sådant överförande får ske endast om den frihetsberövade samtycker till det. Samtycket ska framgå av ansökan.

Efter ansökan av en annan stat får en frihetsberövad person, som avtjänar ett *fängelse- eller ett säkerhetsstraff* i Sverige enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, överföras till den stat där *straffet* har utdömts för att där inställa sig för en ny prövning av domen. Ett sådant överförande får ske endast om den frihetsberövade samtycker till det. Samtycket ska framgå av ansökan.

31 a §²

En svensk domstol får begära att en frihetsberövad person som, enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, avtjänar ett i Sverige utdömt *fängelsestraff* i en annan stat, förs över till Sverige för att inställa sig till en ny prövning av den dom som verkställigheten gäller. Av ansökan ska det framgå att den

En svensk domstol får begära att en frihetsberövad person som, enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, avtjänar ett i Sverige utdömt *fängelse- eller säkerhetsstraff* i en annan stat, förs över till Sverige för att inställa sig till en ny prövning av den dom som verkställigheten gäller. Av ansökan ska det framgå att den frihets-

¹ Senaste lydelse 2013:836.

² Senaste lydelse 2013:836.

frihetsberövade samtycker till att överfö-
överfö- ras. berövade samtycker till att över-
fö- ras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

1.9 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 13 och 17 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 kap.

13 §¹

Sekretess gäller hos domstol i brottmål samt i annat mål eller ärende som bestämmelserna om förundersökning i brottmål är tillämpliga på, för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som framkommer vid särskild personutredning, rättspsykiatrisk undersökning eller annan sådan utredning, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i en annan myndighets verksamhet för att bistå domstol med sådan utredning.

Sekretess gäller hos domstol i brottmål samt i annat mål eller ärende som bestämmelserna om förundersökning i brottmål är tillämpliga på, för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som framkommer vid särskild personutredning, *särskild riskutredning*, rättspsykiatrisk undersökning eller annan sådan utredning, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i en annan myndighets verksamhet för att bistå domstol med sådan utredning.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

17 §²

Sekretess gäller i ärende om nåd och i ärende enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att

Sekretess gäller i ärende om nåd, *i ärende om förlängning av säkerhetsstraff eller tillstånd till villkorad utslussning enligt 33 kap. 3–5 §§ brottsbalken* och i ärende enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid för uppgift

¹ Senaste lydelse 2009:400.

² Senaste lydelse 2009:400.

den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller även hos en myndighet som lämnar biträde i sådana ärenden.

om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller även hos en myndighet som lämnar biträde i sådana ärenden.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelselagen (2010:610)

dels att rubrikerna närmast före 11 kap. 1–6 §§ ska utgå,

dels att 1 kap. 1 och 7–8 §§, 10 kap. 1 §, 11 kap. 1–11 §§ och 13 kap. 3 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken till 11 kap. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelserna avser

- placering (2 kap.),
- sysselsättning och ersättning (3 kap.),
- fritid (4 kap.),
- personliga tillhörigheter (5 kap.),
- vistelse i gemensamhet och avskildhet (6 kap.),
- besök och andra kontakter (7 kap.),
- särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.),
- hälso- och sjukvård (9 kap.),
- permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap.),
- särskilda utslussningsåtgärder (11 kap.),
- varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.), *samt*

Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelserna avser

- placering (2 kap.),
- sysselsättning och ersättning (3 kap.),
- fritid (4 kap.),
- personliga tillhörigheter (5 kap.),
- vistelse i gemensamhet och avskildhet (6 kap.),
- besök och andra kontakter (7 kap.),
- särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.),
- hälso- och sjukvård (9 kap.),
- permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap.),
- frigivningsförberedande åtgärder (11 kap.),
- varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.),
- *avbrott i verkställigheten (12 a kap.) samt*

¹ Senaste lydelse 2010:610.

– beslut och överklagande
m.m. (13–15 kap.).

– beslut och överklagande
m.m. (13–15 kap.).

7 §²

För en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller

1. placering i anstalt,
2. vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och
3. *särskilda utslussningsåtgärder* enligt 11 kap. 1 §.

För en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller

1. placering i anstalt,
2. vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och
3. *frigivningsförberedande åtgärder* enligt 11 kap. 1 §.

Om det finns särskilda skäl ska villkor enligt första stycket också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år.

8 §³

Prövning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten enligt 7 § ska ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkoren ska omprövas när det finns anledning till det.

Ett beslut om placering, permission, särskild permission eller *särskilda utslussningsåtgärder* får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren.

Ett beslut om placering, permission, särskild permission eller *frigivningsförberedande åtgärder* får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren.

10 kap.

1 §⁴

En intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i sambället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

För att underlätta den intagnes anpassning i sambället får han eller hon beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

² Senaste lydelse 2010:610.

³ Senaste lydelse 2010:610.

⁴ Senaste lydelse 2010:610.

1. minst en fjärdedel av straff-tiden, dock minst två månader, har avtjänats, och

2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

1. minst en fjärdedel av straff-tiden, dock minst två månader, har avtjänats, och

2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

I prövningen ska särskilt beaktas om den intagne

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

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

För en intagen som avtjänar ett livstidsstraff ska tiden enligt första stycket 1 bestämmas som om strafftiden är arton år.

Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att den tid som avses i första stycket 1 inte förflutit.

11 kap.

Särskilda utslussningsåtgärder

Frigivningsförberedande åtgärder

1 §⁵

En intagen får, för att minska risken för att han eller hon återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt genom följande utslussningsåtgärder:

- 1. frigång enligt 2 §,*
- 2. vårdvistelse enligt 3 §,*

För att minska risken för att en intagen återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället får Kriminalvården bevilja den intagne en frigivningsförberedande åtgärd, vilket innebär att den intagne får tillstånd att avtjäna en del av fängelsestraffet utanför anstalt under kontrollerade former.

⁵ Senaste lydelse 2010:610.

3. vistelse i halvvägshus enligt 4 §, och
4. utökad frigång enligt 5 §.

Vid bedömningen av om en frigivningsförberedande åtgärd ska beviljas ska särskilt beaktas om den intagne har behov av

1. introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen,

2. vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet, vilket inte på ett tillfredställande sätt kan behandlas i anstalt, eller

3. särskilt stöd eller tillsyn på ett sätt som inte kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt i anstalt.

Den intagne får också beviljas en frigivningsförberedande åtgärd om han eller hon har tillgång till bostad samt arbetar, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet. Åtgärden ska inledningsvis kombineras med elektronisk kontroll under högst sex månader.

Vistelse utanför anstalt enligt första stycket 2–4 ska planeras så att den kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning.

2 §⁶

Frigång innebär att en intagen under dagtid utanför anstalt utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.

En frigivningsförberedande åtgärd får inte beviljas om det finns en beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig fängelsestraffets full-

⁶ Senaste lydelse 2010:610.

görande eller på annat sätt allvarligt missköta sig under den tid som fängelsestraffet verkställs utanför anstalt. I denna bedömning ska särskilt beaktas om den intagne

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

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

Frigång får beviljas en intagen som har behov av introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen, om det inte finns någon beaktansvärd risk för att han eller hon kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig.

3 §⁷

Vårdvistelse innebär att en intagen är placerad i ett sådant hem som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen

En frigivningsförebredande åtgärd får beviljas när minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats.

Om det finns särskilda skäl får en sådan åtgärd beviljas trots att den tid som avses i första stycket inte har förflutit.

Vårdvistelse får beviljas en intagen som har behov av vård eller behandling mot missbruk av bero-

⁷ Senaste lydelse 2010:610.

endeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet, 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.

4 §⁸

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.

En frigivningsförberedande åtgärd ska planeras så att den kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning.

Vistelse i halvvägshus får beviljas en intagen som har behov av särskilt stöd eller tillsyn om

1. minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats,

2. det inte finns någon beaktansvärd risk för att han eller hon kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig, och

3. han eller hon utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.

Den intagne får inte vistas utanför halvvägshuset annat än på särskilt bestämda tider.

⁸ Senaste lydelse 2010:610.

5 §⁹

Utökad frigång innebär att en intagen under kontrollerade former avtjänar fängelsestraffet i sin bostad.

En frigivningsförberedande åtgärd ska förenas med de villkor som behövs för att syftet med den frigivningsförberedande åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll.

Kriminalvården ska kontrollera att den dömda följer villkoren. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor.

Om det finns särskilda skäl får Kriminalvården besluta om villkor om missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling som ska gälla för tiden efter villkorlig frigivning.

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

Utökad frigång får beviljas om

- 1. minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats,*
- 2. 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,*
- 3. han eller hon har tillgång till bostad, och*
- 4. han eller hon utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.*

⁹ Senaste lydelse 2010:610.

6 §¹⁰

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 besluta nya villkor.

Om det finns särskilda skäl, får Kriminalvården förena en vårdvistelse enligt 3 § med en föreskrift enligt 26 kap. 16 § andra stycket 4 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 besluta en ny föreskrift.

Om en frigivningsförberedande åtgärd innebär att den intagne placeras i eget boende, ett anvisat boende, på ett behandlingshem eller på annan institution får han eller hon inte lämna boendet annat än på särskilt bestämda tider.

7 §¹¹

Den som är beviljad en utslussningsåtgärd är skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som om-

Den som är beviljad en frigivningsförberedande åtgärd är skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som

¹⁰ Senaste lydelse 2010:610.

¹¹ Senaste lydelse 2010:610.

fattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

8 §¹²

Ett tillstånd till en utslussningsåtgärd ska upphävas om

1. det inte längre finns förutsättningar för åtgärden, eller

2. den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden.

En frigivningsförberedande åtgärd ska upphävas och den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av fängelsestraffet i anstalten om

1. det inte längre finns förutsättningar för åtgärden, eller

2. den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för åtgärden *och det som ligger henne eller honom till last inte är av mindre betydelse.*

9 §¹³

Om ett tillstånd till en påbörjad utslussningsåtgärd upphävs, ska den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av straffet i anstalten.

Kriminalvården får anlita ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse för verksamhet i ett kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn.

10 §¹⁴

Kriminalvården får anlita ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse för verksamhet med halvvägshus.

Den som bedriver verksamhet i ett kontrollerat hem i enskild regi enligt 9 § eller ett hem för vård enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska

1. *fortlöpande hålla Kriminalvården underrättad om hur verksamheten fortskrider,*

¹² Senaste lydelse 2010:610.

¹³ Senaste lydelse 2010:610.

¹⁴ Senaste lydelse 2010:610.

2. samråda med Kriminalvården i frågor av större vikt, och

3. omedelbart anmäla om den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för den frigivningsförberedande åtgärden.

11 §¹⁵

Den som bedriver ett halvvägshus i enskild regi enligt 10 § eller ett hem för vårdvistelse enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska

1. fortlöpande hålla Kriminalvården underrättad om hur verksamheten fortkrider,

2. samråda med Kriminalvården i frågor av större vikt, och

3. omedelbart anmäla om den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden.

Den som är anställd av eller har ett uppdrag hos ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse som bedriver ett kontrollerat hem eller annan verksamhet som innebär vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller liknande, får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sin anställning eller sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för att utreda och lagföra brott.

13 kap.

3 §¹⁶

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en påbörjad vårdvistelse, en vistelse i halvvägshus eller en utökad frigång prövas av en övervakningsnämnd efter en anmälan av Kriminalvården. Nämnden får också självmant ta upp frågan till prövning.

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en frigivningsförberedande åtgärd prövas av en övervakningsnämnd efter en anmälan av Kriminalvården. Nämnden får också självmant ta upp frågan till prövning.

¹⁵ Senaste lydelse 2010:610.

¹⁶ Senaste lydelse 2010:610.

5 §¹⁷

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en *utslussningsåtgärd* enligt 3 och 4 §§ prövas av den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den intagne är inskriven är beläget. Om det finns särskilda skäl, får en annan övervakningsnämnd pröva en sådan fråga.

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en *frigivningsförberedande åtgärd* enligt 3 och 4 §§ prövas av den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den intagne är inskriven är beläget. Om det finns särskilda skäl, får en annan övervakningsnämnd pröva en sådan fråga.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹⁷ Senaste lydelse 2010:610.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § och 3 kap. 12 och 21 §§ i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §¹

Med en svensk dom på frihetsberövande påföljd avses i denna lag en dom eller ett slutligt beslut

1. som har meddelats av en svensk domstol,
2. som avser fängelse, överlämnande till rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård, och
3. som har fått laga kraft.

Med en svensk dom på frihetsberövande påföljd avses i denna lag en dom eller ett slutligt beslut

1. som har meddelats av en svensk domstol,
2. som avser fängelse, *säkerhetsstraff*, överlämnande till rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård, och
3. som har fått laga kraft.

3 kap.

12 §²

Om den frihetsberövande påföljden i den utländska domen behöver anpassas för att kunna verkställas i Sverige, ska Kriminalvården

1. besluta i fråga om påföljdens art eller längd, eller
2. överlämna åt Åklagarmyndigheten att göra en ansökan hos tingsrätten om att en ny påföljd ska bestämmas.

Beslut enligt första stycket 1 får meddelas endast om anpassningen av påföljden är av enklare slag.

En utländsk dom på frihetsberövande påföljd får, med hänsyn till dess art, endast anpassas till fängelse, överlämnande till

En utländsk dom på frihetsberövande påföljd får, med hänsyn till dess art, endast anpassas till fängelse, *säkerhetsstraff*, över-

¹ Senaste lydelse 2015:96.

² Senaste lydelse 2015:96.

rättspsykiatrisk vård eller sluten lämnande till rättspsykiatrisk vård
ungdomsvård. eller sluten ungdomsvård.

En frihetsberövande påföljd som har anpassats enligt första stycket får inte bli strängare än den ursprungliga frihetsberövande påföljden.

21 §³

Verkställighet i Sverige ska ske enligt vad som gäller vid verkställighet av fängelse, sluten ungdomsvård eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård, om inte annat följer av denna lag.

Verkställighet i Sverige ska ske enligt vad som gäller vid verkställighet av fängelse, *säkerhetsstraff*, sluten ungdomsvård eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård, om inte annat följer av denna lag.

Verkställighet får ske även om påföljden är strängare än vad som enligt svensk lag hade kunnat följa på brottet eller brotten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

³ Senaste lydelse 2018:1261.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Om någon har dömts till fängelse på viss tid eller till sluten ungdomsvård och den dömde med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad i Sverige eller utomlands under en sammanhängande tid av minst 24 timmar, ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden.

Om någon har dömts till fängelse på viss tid, *till säkerhetsstraff* eller till sluten ungdomsvård och den dömde med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad i Sverige eller utomlands under en sammanhängande tid av minst 24 timmar, ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden.

Tillgodoräknande ska dock inte ske om

1. tiden för frihetsberövandet redan tillgodoräknats den dömde, eller
2. den dömde samtidigt avtjänat sådan frihetsberövande påföljd i annat mål.

Villkor som uppställts vid överförande av verkställighet från en annan stat till Sverige ska gälla vid tillämpning av denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

¹ Senaste lydelse 2018:1250.

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

Härigenom föreskrivs att 1, 18–19 och 21 §§ i strafftidslagen (2018:1251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag innehåller bestämmelser om när fängelsestraff får verkställas och hur strafftid ska beräknas.

Denna lag innehåller bestämmelser om när fängelsestraff får verkställas och hur strafftid ska beräknas.

Vad som föreskrivs om fängelsestraff i denna lag ska gälla även för säkerhetsstraff.

18 §²

När ett fängelsestraff på viss tid verkställs ska strafftiden beräknas i dagar. Ett fängelsestraff i månader eller år ska omräknas till dagar. Med en månad ska avses trettio dagar och med ett år trehundrasextiofem dagar.

När ett fängelsestraff på viss tid *eller ett säkerhetsstraff* verkställs ska strafftiden beräknas i dagar. Ett fängelsestraff i månader eller år ska omräknas till dagar. Med en månad ska avses trettio dagar och med ett år trehundrasextiofem dagar.

19 §³

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

Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs enligt följande bestämmelser i brottsbalken (1962:700)

- 1. med tillämpning av 26 kap. 6 § andra stycket,*
- 2. efter dom enligt 28 kap. 3 §,*

¹ Senaste lydelse 2018:1251.

² Senaste lydelse 2018:1251.

³ Senaste lydelse 2018:1251.

3. som förvandlingsstraff för böter, eller

4. på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 § (reststraff).

21 §⁴

En dömd ska meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer

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

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

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

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

1. dagen för strafftidens början, och

En dömd ska meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer

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

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

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

Om ett beslut enligt första stycket avser ett säkerhetsstraff, ska beslutet fastställa

1. dagen för strafftidens början,

⁴ Senaste lydelse 2018:1251.

2. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande om straffet tidsbestäms.

2. minimitidens längd i dagar,

3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande, och

4. dagen för maximitidens slut.

Beslutet ska meddelas utan dröjsmål.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026 i fråga om 19 § och 21 § första och andra stycket och i övrigt den 1 januari 2028.

2. 19 § i den äldre lydelsen gäller fortfarande för de som har dömts till fängelse före ikraftträdandet.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 7 och 8 §§ lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

7 §¹

Personuppgifter som kan antas ha samband med sådan brottslig verksamhet som anges i 3 kap. 2 § första stycket 1 får, om de behandlas i ett ärende, inte behandlas längre än ett år efter det att ärendet avslutades.

Om personuppgifterna inte behandlas i ett ärende får de inte behandlas längre än tre år efter utgången av det kalenderår då registreringen avseende personen gjordes. Personuppgifter som kan antas ha samband med brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer får inte behandlas längre än fem år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes. Om en ny registrering beträffande personens anknytning till brottslig verksamhet görs före utgången av de tidsfristerna, får de personuppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff, *ett säkerhetsstraff* eller genomgår sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

¹ Senaste lydelse 2018:1693.

8 §²

Personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då den senaste registreringen avseende personen gjordes.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff, ett *säkerhetsstraff* eller genomgår sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

² Senaste lydelse 2018:1693.

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 8 och 9 §§ lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

8 §¹

Personuppgifter som kan antas ha samband med sådan brottslig verksamhet som anges i 3 kap. 2 § första stycket 1 får, om de behandlas i ett ärende, inte behandlas längre än ett år efter det att ärendet avslutades.

Om personuppgifterna inte behandlas i ett ärende får de inte behandlas längre än tre år efter utgången av det kalenderår då registreringen avseende personen gjordes. Personuppgifter som kan antas ha samband med brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer får inte behandlas längre än fem år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes. Om en ny registrering beträffande personens anknytning till brottslig verksamhet görs före utgången av de tidsfristerna, får de uppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff, ett *säkerhetsstraff* eller genomgår sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

¹ Senaste lydelse 2018:1694.

9 §²

Personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då den senaste registreringen avseende personen gjordes.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff, ett *säkerhetsstraff* eller genomgår sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

² Senaste lydelse 2018:1694.

1.16 Förslag till säkerhetsstraffförordning (2028:000)

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar säkerhetsstrafflagen (2028:000).

Därtill gäller vad som föreskrivs i fängelseförordningen (2010:2010).

Yttrande från Kriminalvården

2 § Kriminalvårdens yttrande enligt 3 kap. 9 § säkerhetsstrafflagen (2028:00) ska innehålla en redogörelse för verkställigheten av straffet och för andra omständigheter som kan vara av betydelse för rättens bedömning.

När Kriminalvården lämnar yttrandet ska även de handlingar som är relevanta för frågan om förlängning av säkerhetsstraffet eller tillstånd till villkorad utslussning överlämnas till rätten.

Särskild riskutredning

3 § Rättsmedicinalverket ansvarar för genomförandet av en särskild riskutredning enligt 4 kap. 1 och 2 §§ säkerhetsstrafflagen (2028:000).

När rätten har meddelat beslut om att inhämta en sådan riskutredning ska rätten underrätta Rättsmedicinalverket om beslutet och överlämna de handlingar i ärendet som behövs för genomförandet av utredningen.

4 § Utredningen ska innehålla ett utlåtande med bedömning av risken för att den tilltalade eller den dömda återfaller i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid. Om risk för återfall konstateras ska det även lämnas förslag till åtgärder för att minska risken.

Ett utlåtande som avses i första stycket avges av en läkare, psykolog eller någon annan som deltagit i utredningen och som med hänsyn till utbildning och erfarenhet är lämpad för uppgiften.

Utredningen ska lämnas till rätten och Kriminalvården.

5 § Kriminalvården svarar för kostnader med anledning av den dömdes inställelse till Rättsmedicinalverket.

6 § Rätten får inhämta yttrande från Socialstyrelsen över en särskild riskutredning.

Om det behövs ska Socialstyrelsen komplettera utredningen.

Socialstyrelsen ska till den som på styrelsens uppdrag kompletterar en utförd utredning, betala ersättning av allmänna medel med belopp som styrelsen bestämmer.

7 § Det som anges i 4 kap. 5 § säkerhetsstrafflagen (2028:000) om utlämnande av uppgifter från verksamhet där sekretess eller tystnadsplikt annars gäller, är tillämpligt även för Socialstyrelsen i de fall styrelsen kompletterar en genomförd utredning.

Underrättelser och övriga bestämmelser

8 § När en ansökan från den dömden om villkorad utslussning kommit in till domstolen ska rätten utan dröjsmål underrätta Kriminalvården och Åklagarmyndigheten om ansökan.

9 § När ett beslut att inhämta en särskild riskutredning enligt 4 kap. säkerhetsstrafflagen (2028:000) har meddelats ska rätten underrätta den tilltalade eller den dömden, Kriminalvården och Åklagarmyndigheten om beslutet.

10 § Om det finns ett förordnande om utvisning i brottmålsdomen ska rätten underrätta Polismyndigheten när ett beslut om tillstånd till villkorad utslussning har meddelats.

11 § Rättsmedicinalverket får meddela närmare föreskrifter om

1. genomförandet av särskilda riskutredningar som avses i 4 kap. säkerhetsstrafflagen (2028:000),

2. innehåll och utformning av sådant utlåtande som enligt 4 § första stycket ska ingå i utredningen, och

3. kompetenskrav för den som enligt 4 § andra stycket får avge utlåtande om risk för återfall i brottslighet.

Innan Rättsmedicinalverket meddelar föreskrifter enligt första stycket 3 ska verket samråda med Socialstyrelsen.

12 § Kriminalvården får meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet enligt säkerhetsstrafflagen (2028:000) och denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Härigenom föreskrivs följande i fråga om förordningen (1994:1060) om verkställighet av intensivövervakning med elektronisk kontroll
dels att rubriken ska ha följande lydelse,
dels att 1–12 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Förordning (1994:1060)
om intensivövervakning
med elektronisk kontroll*

*Förordning om avtjänande
av fängelsestraff med elektronisk
övervakning i den enskildes
bostad eller i ett kontrollerat
boende*

1 §¹

När en domstol underrättar den som dömts till fängelse i högst sex månader om utgången i målet, skall domstolen skriftligen informera den dömde om möjligheten att verkställa straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

När en domstol underrättar den som dömts till fängelse i högst nio månader om utgången i målet, ska domstolen skriftligen informera den dömde om möjligheten att verkställa straffet med elektronisk kontroll i eget boende enligt lagen (1994:451) om avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning i den enskildes bostad eller i ett kontrollerat boende.

Sådan information behöver dock inte lämnas om den redan har lämnats av en lägre domstol.

2 §²

I fall som avses i 1 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll behöver det inte utfärdas ett före-

I fall som avses i 1 § lagen (1994:451) om avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning i den enskildes bostad eller i ett

¹ Senaste lydelse 2007:103.

² Senaste lydelse 2019:99.

läggande om inställelse vid kriminalvårdsanstalt enligt 6 § första stycket strafftidslagen (2018:1251) förrän Kriminalvården fått tillfälle att informera den dömda om innehållet i lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

kontrollerat boende behöver det inte utfärdas ett föreläggande om inställelse vid kriminalvårdsanstalt enligt 6 § första stycket strafftidslagen (2018:1251) förrän Kriminalvården fått tillfälle att informera den dömda om innehållet i den nämnda lagen.

3 §³

Meddelar en allmän förvaltningsdomstol eller en övervakningsnämnd beslut i mål eller ärende enligt lagen (1994:451) om *intensivövervakning med elektronisk kontroll*, ska en kopia av beslutet utan dröjsmål skickas till Kriminalvården.

Meddelar en allmän förvaltningsdomstol eller en övervakningsnämnd beslut i mål eller ärende enligt lagen (1994:451) om *avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning i den enskildes bostad eller i ett kontrollerat boende*, ska en kopia av beslutet utan dröjsmål skickas till Kriminalvården.

4 §⁴

Har verkställighet *utanför anstalt* enligt lagen (1994:451) om *intensivövervakning med elektronisk kontroll* påbörjats och beslutar övervakningsnämnden att beslutet om sådan verkställighet ska upphävas eller beslutar Kriminalvården att beslutet tills vidare inte ska gälla, ska nämnden eller myndigheten underrätta Polismyndigheten. *Underrättelsen ska innehålla uppgift om den ort där den dömda vistas eller senast har vistats eller har sin hemort. När Polismyndigheten omhändertar den dömda för*

Har verkställighet enligt lagen (1994:451) *avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning i den enskildes bostad eller i ett kontrollerat boende* påbörjats och beslutar övervakningsnämnden att beslutet om sådan verkställighet ska upphävas eller beslutar Kriminalvården att beslutet tills vidare inte ska gälla, ska nämnden eller myndigheten underrätta Polismyndigheten.

³ Senaste lydelse 2011:145.

⁴ Senaste lydelse 2019:99.

förpassning till en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte, ska myndigheten omedelbart underrätta övervakningsnämnden och Kriminalvården om datum och tidpunkt för omhändertagandet.

Meddelar Kriminalvården ett sådant beslut som avses i första stycket, ska myndigheten underrätta den aktuella övervakningsnämnden. Om beslutet meddelas under en sådan dag som anges i 5 § eller nära inpå en sådan dag, ska underrättelse också lämnas till den övervakningsnämnd som har eller kommer att ha beredskap. Denna nämnd behöver dock inte underrättas om beslutet meddelas nära inpå en arbetsdag.

Underrättelsen ska innehålla uppgift om den ort där den dömda vistas eller senast har vistats eller har sin hemort. När Polismyndigheten omhändertar den dömda för förpassning till en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte, ska myndigheten omedelbart underrätta övervakningsnämnden och Kriminalvården om datum och tidpunkt för omhändertagandet.

Meddelar Kriminalvården ett sådant beslut som avses i första stycket, ska myndigheten underrätta den aktuella övervakningsnämnden. Om beslutet meddelas under en sådan dag som anges i 5 § eller nära inpå en sådan dag, ska underrättelse också lämnas till den övervakningsnämnd som har eller kommer att ha beredskap. Denna nämnd behöver dock inte underrättas om beslutet meddelas nära inpå en arbetsdag.

5 §⁵

Mellan kl. 09.00 och 13.00 under söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton och nyårsafton *skall* övervak-

Mellan kl. 09.00 och 13.00 under söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton och nyårsafton *ska* övervak-

⁵ Senaste lydelse 1996:1088.

ningsnämnderna ha beredskap för prövning av frågor om upphävande av beslut om verkställighet utanför anstalt. Beredskapen *skall* fullgöras av ordförandena i nämnderna.

ningsnämnderna ha beredskap för prövning av frågor om upphävande av beslut om verkställighet utanför anstalt. Beredskapen *ska* fullgöras av ordförandena i nämnderna.

6 §⁶

Kriminalvården indelar övervakningsnämnderna i tre beredskapsområden. En övervakningsnämnd i varje beredskapsområde *skall* ha beredskap under tid som anges i 5 §.

Kriminalvården indelar övervakningsnämnderna i tre beredskapsområden. En övervakningsnämnd i varje beredskapsområde *ska* ha beredskap under tid som anges i 5 §.

7 §⁷

Den övervakningsnämnd som Kriminalvården bestämmer *skall* svara för samordningen av beredskapen inom beredskapsområdet.

Den övervakningsnämnd som Kriminalvården bestämmer *ska* svara för samordningen av beredskapen inom beredskapsområdet.

Övervakningsnämnderna inom beredskapsområdet fördelar beredskapen mellan sig. Om nämnderna inte kan enas om fördelningen avgörs frågan av Kriminalvården.

8 §⁸

En övervakningsnämnd som har beredskap *skall* underrätta andra övervakningsnämnder om sin befattning med ärenden som normalt skulle ha handlagts av dessa nämnder.

En övervakningsnämnd som har beredskap *ska* underrätta andra övervakningsnämnder om sin befattning med ärenden som normalt skulle ha handlagts av dessa nämnder.

9 §⁹

Kriminalvården får meddela närmare föreskrifter om beredskapen i övrigt samt ytterligare

Kriminalvården får meddela närmare föreskrifter om beredskapen i övrigt samt ytterligare

⁶ Senaste lydelse 2005:1012.

⁷ Senaste lydelse 2005:1012.

⁸ Senaste lydelse 1996:1088.

⁹ Senaste lydelse 2005:1012.

föreskrifter om verkställigheten av lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

föreskrifter om verkställigheten av lagen (1994:451) om avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning i den enskildes bostad eller i ett kontrollerat boende

10 §¹⁰

Om Kriminalvården beslutar att en person som är dömd för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid ska verkställa fängelsestraffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, ska Kriminalvården underrätta målsäganden om beslutet.

Om Kriminalvården beslutar att en person som är dömd för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid ska verkställa fängelsestraffet i sin bostad eller i ett kontrollerat boende, ska Kriminalvården underrätta målsäganden om beslutet.

Underrättelsen ska utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Den ska innehålla information om de regler som gäller för meddelande av kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.

11 §¹¹

Bestämmelserna i förordningen (1989:929) om ersättning av allmänna medel för skada orsakad av den som utför samhällstjänst skall också tillämpas på skada som orsakats av den som utför oavlönat arbete enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 8 § första stycket 2 lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Bestämmelserna i förordningen (1989:929) om ersättning av allmänna medel för skada orsakad av den som utför samhällstjänst ska också tillämpas på skada som orsakats av den som utför oavlönat arbete enligt en föreskrift som meddelats med stöd av 8 § första stycket 2 lagen (1994:451) om avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning i den enskildes bostad eller i ett kontrollerat boende.

¹⁰ Senaste lydelse 2011:971.

¹¹ Senaste lydelse 2007:103.

12 §¹²

För varje person som undergår verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll skall föras journal enligt föreskrifter som Kriminalvården meddelar.

För varje person som undergår verkställighet av sitt fängelsestraff *i den egna bostaden eller i kontrollerat boende med elektronisk kontroll ska det* föras journal enligt föreskrifter som Kriminalvården meddelar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

¹² Senaste lydelse 2005:1012.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordning (2015:109) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 a § förordningen (2015:109) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 1 a §¹

Om det enligt lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen finns förutsättningar för att sända över en dom på frihetsberövande påföljd till en annan medlemsstat för att där erkännas och verkställas, ska den dömde upplysas om detta om han eller hon befinner sig i Sverige. Den dömde ska även upplysas om innebörden av att domen erkänns och verkställs i den andra staten.

Ansvaret för att upplysa den dömde har

1. Kriminalvården, om påföljden är fängelse,
2. Statens institutionsstyrelse, om påföljden är sluten ungdomsvård, och
3. chefsöverläkaren vid den sjukvårdsinrättning där den dömde är inskriven, om påföljden innebär överlämnande till rättspsykiatrisk vård.

Ansvaret för att upplysa den dömde har

1. Kriminalvården, om påföljden är fängelse *eller säkerhetsstraff*,
2. Statens institutionsstyrelse, om påföljden är sluten ungdomsvård, och
3. chefsöverläkaren vid den sjukvårdsinrättning där den dömde är inskriven, om påföljden innebär överlämnande till rättspsykiatrisk vård.

Denna lag träder i kraft 1 januari 2028.

¹ Senaste lydelse 2020:387.

1.19 Förslag till förordning om ändring i fängelseförordningen (2010:2010)

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelseförordningen (2010:2010) dels att 6, 9, 32–35 §§ ska ha följande lydelse, dels att rubriken närmast före 32 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En verkställighetsplan ska grundas på en utredning om den intagnes behov av stöd och kontroll och om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott. Förutsättningarna för att bevilja den intagne ett tillstånd till en *sådan utslusningsåtgärd* som avses i 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) ska särskilt övervägas.

Vid utformningen av verkställighetsplanen ska hänsyn tas till anstaltstidens längd och den intagnes motivation till förändring. Hänsyn ska också tas till brottsoffer och andra som berörs av verkställigheten.

Verkställighetsplanen ska följas upp fortlöpande och ändras när det finns anledning till det.

Föreslagen lydelse

6 §¹

En verkställighetsplan ska grundas på en utredning om den intagnes behov av stöd och kontroll och om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott. Förutsättningarna för att bevilja den intagne ett tillstånd till en *sådan frigivningsförberedande åtgärd* som avses i 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) ska särskilt övervägas.

9 §²

Kriminalvården ska före villkorlig frigivning pröva om den intagne ska stå under övervakning enligt 26 kap. 12 § brottsbalken. Om Kriminalvården beslutar om övervakning, ska en övervakare förordnas i så god tid att han eller hon kan förbereda uppdraget.

En övervakare enligt 26 kap. 12 § brottsbalken ska förordnas i så god tid att han eller hon kan förbereda uppdraget.

¹ Senaste lydelse 2010:2010.

² Senaste lydelse 2020:292.

Till övervakare ska en tjänsteman vid Kriminalvården eller annan lämplig person förordnas.

En tjänsteman vid Kriminalvården eller annan lämplig person ska utses till övervakare.

Särskilda utslussningsåtgärder

Frigivningsförberedande åtgärder

32 §³

Bestämmelserna i förordningen (1989:929) om ersättning av allmänna medel för skada orsakad av den som utför samhällstjänst ska också tillämpas på skada som orsakats av den som utför oavlönat arbete inom ramen för en sådan *utslussningsåtgärd* som avses i 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610)

Bestämmelserna i förordningen (1989:929) om ersättning av allmänna medel för skada orsakad av den som utför samhällstjänst ska också tillämpas på skada som orsakats av den som utför oavlönat arbete inom ramen för en sådan *frigivningsförberedande åtgärd* som avses i 11 kap. fängelselagen (2010:610).

33 §⁴

*Vid utökad frigång får Kriminalvården förordna att andra lämpliga personer än anställda vid myndigheten ska biträda vid kontrollen av att den intagne rättar sig efter de villkor som har meddelats och i övrigt fullgör de skyldigheter som gäller för *utslussningsåtgärden*.*

*Vid en frigivningsförberedande åtgärd enligt 11 kap. 1 § tredje stycket får Kriminalvården förordna att andra lämpliga personer än anställda vid myndigheten ska biträda vid kontrollen av att den intagne rättar sig efter de villkor som har meddelats och i övrigt fullgör de skyldigheter som gäller för *åtgärden*.*

34 §⁵

Om ett tillstånd till en *utslussningsåtgärd* upphävs, ska myndigheten som har fattat beslutet underrätta Polismyndigheten. Underrättelsen ska innehålla upp-

Om ett tillstånd till en *frigivningsförberedande åtgärd* upphävs, ska myndigheten som har fattat beslutet underrätta Polismyndigheten. Underrättelsen ska inne-

³ Senaste lydelse 2010:2010.

⁴ Senaste lydelse 2010:2010.

⁵ Senaste lydelse 2014:1183.

gift om den ort där den intagne vistas, senast har vistats eller har sin hemort.

Polismyndigheten ska förpassa den intagne för fortsatt verkställighet till den anstalt som Kriminalvården anger.

Polismyndigheten ska omedelbart underrätta Kriminalvården när den intagne har omhändertagits för förpassning enligt första stycket.

hålla uppgift om den ort där den intagne vistas, senast har vistats eller har sin hemort.

Polismyndigheten ska förpassa den intagne för fortsatt verkställighet *av fängelsestraffet* till den anstalt som Kriminalvården anger.

35 §⁶

Om en intagen avtjänar *straff* för ett brott som har riktats mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, ska målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om

1. i vilken anstalt den intagne är placerad,

2. den intagne förflyttas till en annan anstalt eller överförs till en annan stat för verkställighet av straffet där,

3. den intagne vistas utanför anstalt enligt 9 kap. 1 §, 10 kap. 1–4 §§ eller 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610),

4. den intagne, eller Kriminalvården, ansöker om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid,

5. den intagne friges,

6. den intagne rymmer eller fritas, eller

Om en intagen avtjänar *fängelsestraff eller säkerhetsstraff* för ett brott som har riktats mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, ska målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om

1. i vilken anstalt den intagne är placerad,

2. den intagne förflyttas till en annan anstalt eller överförs till en annan stat för verkställighet av straffet där,

3. den intagne vistas utanför anstalt enligt 9 kap. 1 §, 10 kap. 1 § eller 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610),

4. den intagne, eller Kriminalvården, ansöker om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid,

5. *den intagne, eller Kriminalvården, ansöker om tillstånd till villkorad utslussning enligt 33 kap. brottsbalken,*

6. den intagne friges,

7. den intagne rymmer eller fritas, eller

⁶ Senaste lydelse 2015:115.

7. den intagne uteblir efter permission eller någon annan vistelse utanför anstalten

8. den intagne uteblir efter permission eller någon annan vistelse utanför anstalten.

En begärd underrättelse om en planerad vistelse utanför anstalten behöver inte lämnas i de fall en underrättelse på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig. Detsamma gäller när en underrättelse kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028 i fråga om 35 § 5–8 och i övrigt den 1 juli 2026

DEL 2

Bakgrund

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att uppdra åt en särskild utredare att överväga och föreslå ändringar i bland annat lagstiftningen om villkorlig frigivning och skyddstillsyn som kan innebära ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet, minska risken för återfall i brott, leda till ökad trygghet för brottsoffer samt medföra skärpta reaktioner vid misskötsamhet eller återfall i brott. En fullständig uppdragsbeskrivning finns i våra direktiv (dir. 2022:95), som bifogas som bilaga 1 till betänkandet.

Den 1 juni 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredaren (dir. 2023:74). Genom dessa fick utredaren bland annat i uppdrag att överväga om det bör införas en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan påföljd kan utformas.

Utredaren skulle också, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att återfall i brott ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen i fler fall och föreslå kriminalisering av rymning och avvikelser från verkställigheten av vissa frihetsberövanden.

Utredaren skulle vidare, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas, annat än om det finns särskilda skäl, och i så fall tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden.

Uppdraget vidgades också till att omfatta vissa frågor om prøvotid och övervakning i samband med villkorlig frigivning, permission och särskilda utslussningsåtgärder. Utredningstiden förlängdes med sex månader. Tilläggsdirektiven, där uppdraget i denna del beskrivs närmare, bifogas som bilaga 2.

2.2 Utredningens arbete

Vårt arbete har bedrivits enligt sedvanlig metod för utredningsarbete och med regelbundna sammanträden med förordnade sakkunniga och experter. Sammanlagt har utredningen haft tio protokollförda sammanträden och därutöver två tvådagars internatsammanträden. Utöver dessa möten har täta underhandskontakter förekommit mellan den särskilde utredaren, sekreteraren samt utredningens sakkunniga och experter. Genom expertgruppen har information löpande utbytt med de myndigheter som varit representerade i expertgruppen.

Under arbetet har vi inhämtat statistik och annan information som vi bedömt relevant från Brottsförebyggande rådet (Brå) och Kriminalvården. Övervägandena om de ekonomiska konsekvenserna med anledning av våra författningsförslag samt de förslag vi är ålagda att lämna har skett i dialog med Kriminalvården.

Vi har också studerat lagstiftningen i de nordiska länderna och för vissa frågor även lagstiftningen i Tyskland samt England och Wales. Lagstiftning och i förekommande fall förarbeten och praxis liksom annan information har inhämtats från officiella webbplatser men främst genom biblioteksstudier.

Vi har hållit oss informerade om det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på för vårt uppdrag relevanta områden genom sakkunnigrepresentanterna i utredningen, men vi har därutöver samrått med Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga (Ju 2021:17), Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen (Ju 2022:14) och Straffreformutredningen (Ju 2023:14) samt med den utredare som har haft i uppdrag att utreda vissa särskilda befogenheter vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem (S 2022:C).

Den särskilde utredaren och sekreteraren har även samrått med representanter från Rättsmedicinalverket om de frågeställningar som kan förväntas uppstå med anledning av att myndigheten förordas ansvara för de riskbedömningar som ska genomföras inom ramen för det föreslagna säkerhetsstraffet.

Utredningen har vid ett expertgruppsmöte fått en redogörelse för Kriminalvårdens arbete med beslut om uppskjuten villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken av Åsa Nilsson, Lisa Gezelius, Malin Pegers och Linnéa Carnrot Eriksson som arbetar med dessa frågor vid Kriminalvårdens huvudkontor.

Utredningens sekreterare har deltagit vid ett lunchseminarium i straffrätt vid Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet samt vid ett kammarseminarium vid Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, där också den särskilde utredaren och sekreteraren har presenterat utvalda delar av utredningens arbete vid ett högre seminarium i straffrätt. Sekreteraren har därtill deltagit vid ett seminarium med temat riskbaserat ingripande – reformbehov och rättsutveckling med forskargruppen Centrum för etik, juridik och mental hälsa (CELAM) vid Göteborgs universitet, vid vilket delar av utredningens arbete med anledning av det föreslagna säkerhetsstraffet presenterades och diskuterades.

Vid seminariet deltog också representanter från Kalla Fall-gruppen vid Polisregion Syd, med vilka utredningen även därutöver har utbytt erfarenheter under utredningens gång. Frågan har gällt hur ett begränsat klientel med hög återfallsrisk, och där nuvarande lagstiftning inte räcker till för att möta upp med adekvata skyddsåtgärder och lösningar, skulle kunna hanteras i ett reformerat system. Fokus har varit på vad som behövs för att dessa personer inte ska återfalla i brottslighet.

Den särskilde utredaren och sekreteraren har haft ett möte med professorn i straffrätt vid Bergens universitet, Linda Gröning, och därigenom tagit del av de norska erfarenheterna av förvaringsstraffet. Sekreteraren har också haft kontakt med Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter (KRUS) i Norge avseende vissa statistiska uppgifter. Vissa särskilda frågor har också ställts via mejl till det norska Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), sektionen för straffegjennomføringsrett.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller 26 kapitel och är uppdelat i två volymer, varav kapitel 1–11 finns i den första och kapitel 12–26 i den andra.

Våra lagförslag finns i betänkandets första kapitel. I kapitel 2 (detta kapitel) redogör vi för utredningens uppdrag och arbete. I kapitel 3–6 finns ett antal bakgrundskapitel, som vi menar är relevanta för att våra ställningstaganden ska bli så ändamålsenliga och träffsäkra som möjligt.

I kapitel 3 beskrivs den svenska brottsutvecklingen över tid, främst utifrån statistiska uppgifter från Brå och Kriminalvården. Kapitel 4 innehåller en text om samhällsskydd och brottsofferperspektiv. I kapitel 5 beskriver vi fängelsepopulationen, Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete och den så kallade upphörandeforskningen; en teorbildning som fokuserar på vilka faktorer som kan vara avgörande för en persons beslut att sluta begå brott. I kapitel 6 finns en genomgång av riskbedömningar och med vilken grad av säkerhet det utifrån det nuvarande forskningsläget går att förutsäga återfall i brott.

Därefter behandlas i kapitel 7–15 var och en av de frågeställningar som vi har haft att analysera och ta ställning till. Kapitel 7–11 handlar om påföljdsfrågor, kapitel 12–14 om straffverkställighet och kapitel 15 om kriminalisering av rymning. Varje kapitel inleds med en beskrivning av gällande rätt, som också innehåller en redogörelse för sådana grundläggande fri- och rättigheter som aktualiseras med anledning av den aktuella frågan. Inte sällan följer en historisk beskrivning av reglernas framväxt, i syfte att ge läsaren en djupare förståelse för de frågekomplex som analyseras. Regler tillkommer i ett sammanhang och det sammanhanget är ofta av betydelse för en förståelse av den gällande straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Därefter redovisas i vart och ett av kapitlen hur de nordiska länderna, samt ibland även hur Tyskland samt England och Wales, har löst den fråga som analyseras. Redogörelsen över andra länders regleringar gör inte anspråk på att vara fullständig.

I kapitel 7 behandlas frågan om skärpta reaktioner under skyddstillsyn och i kapitel 8 analyseras om det finns behov av ytterligare möjligheter att kunna bestämma var en dömd person får eller inte får vistas. Kapitel 9 ägnas åt frågan om en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd och i kapitel 10 behandlas ett antal frågeställningar som har koppling till tidsbestämda fängelsestraff. I kapitel 11 analyseras återfallsregleringen i 26 kap. 3 §, 29 kap. 4 § och 34 kap. 5 § brottsbalken.

I kapitel 12 behandlas frågan om villkorlig frigivning och i kapitel 13 frågor om permission och särskilda utslussningsåtgärder. En ny verkställighetsform – avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende – föreslås i kapitel 14. Våra överväganden om kriminalisering av rymning finns i kapitel 15.

I kapitel 16 redovisas konsekvenserna av de förslag som utredningen lämnar och står bakom. Kapitel 17 innehåller utredningens

överväganden i fråga om lagstiftningens ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser.

Författningskommentaren finns i kapitel 18.

Därefter följer fem kapitel med förslag som utredningen, oavsett ställningstagande i sak, är ålagda att lämna. Dessa kapitel innehåller även överväganden om hur förslagen bör utformas. I kapitel 19 finns författningsförslagen, i kapitel 20 ett förslag om en ny brottspåföljd om vistelseförbud, liksom kriminalisering av överträdelse av ett sådant förbud. Ett förslag som innebär att villkorlig frigivning endast ska beviljas vid särskilda skäl samt i sådana fall först efter att tre fjärdedelar av strafftiden har avtjänats finns i kapitel 21. Här presenteras också ett ytterligare förslag som utredningen menar är att föredra framför ett sådant system som efterfrågas i tilläggsdirektiven. Ett förslag som innebär minskad rätt till permission för vissa dömda finns i kapitel 22 och kapitel 23 innehåller ett förslag om kriminalisering av rymning.

I kapitel 24 redovisas konsekvenserna av de alternativa förslagen i kapitel 19–23 och kapitel 25 innehåller överväganden i fråga om ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser avseende samma förslag. Författningskommentaren till de alternativa förslagen finns i kapitel 26.

Betänkandet avslutas med ett särskilt yttrande och de fyra bilagor som fogats till betänkandet. Bilaga 1 och 2 innehåller som redan påpekats direktiv och tilläggsdirektiv, medan de tillkännagivanden som utredningen har beaktat i sina överväganden är sammanfattade i bilaga 3. Där anges också i vilket kapitel respektive tillkännagivande behandlas.

I bilaga 4 finns en kort bakgrundsteckning av de tidigare tidsobestämda påföljderna förvaring och internering som funnits i svensk rätt, en genomgång av Europakonventionen och Europadomstolens praxis avseende tidsobestämda påföljder samt en presentation av vissa närliggande regleringar i Norden och Tyskland samt England och Wales.

3 Om brottsutvecklingen och återfallsstatistiken

3.1 Lägesbild avseende brottsutvecklingen i Sverige

3.1.1 Inledning

Den här utredningen har tillsatts för att lämna förslag som ökar skyddet mot allvarlig och upprepad brottslighet samt minskar och förhindrar återfall i brott.¹ I direktiven anges också att det kan finnas behov av att genomföra vissa justeringar av påföljdssystemet för att möta de utmaningar som gängkriminaliteten innebär.

Utredningen har således fått sitt uppdrag mot bakgrund av de senare årens brottsutveckling, där den grova våldsbrottsligheten i form av skjutningar samt sprängningar har ökat och den organiserade brottsligheten påverkar allt fler delar av samhället. Polisen bedömer i sin senaste lägesbild att 14 000 personer är aktiva i kriminella nätverk.² Brottsligheten drabbar i större utsträckning tredje man samt innebär betydande kostnader för samhället, såväl i ekonomiska termer som i lidande bland de brottsutsatta.³

¹ Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet, se prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:JuU1 och rskr. 1997/98:87. Regeringen har antagit en nationell strategi för att stärka det brottsförebyggande arbetet, se skr. 2023/24:68.

² Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige. År 2023 var folkmängden i Sverige 10 551 707 enligt SCB, varför det på befolkningsnivå motsvarar 0,13 procent.

³ I Sverige drabbades minst 46 utomstående i 36 skjutningar och sprängningar, varav 14 avled och 32 skadades under 2011–2020. Det var dock endast fyra individer de första tre åren men 24 de sista tre åren, vilket visar en femfaldig ökning. Sett över tid har det varit ungefär fem utomstående personer årligen som drabbats av fysiska skador och död genom skjutningar och sprängningar som sker i den kriminella miljön, se Polismyndigheten, Skjutningar och beslag av skjutvapen i Polisregion Stockholm under 2020 s. 27 med vidare hänvisning till Sturup, Risker för tredje man att skadas eller dödas i skjutningar och sprängningar i kriminella miljöer i Sverige 2011 till 2020. Se också Europol, Serious and organised crime threat assessment s. 10 och Polisregion Stockholm, Underrättelseenheten, Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm (2019) s. 12.

Organiserad brottslighet var 2023 för andra året i rad ett av de områden som allmänheten oroar sig mest för.⁴ I den Nationella trygghetsundersökningen (NTU)⁵ 2023 uppgav drygt 85 procent av de som svarade att de tror att brottsligheten i Sverige ökat kraftigt eller något de senaste tre åren (2022 var motsvarande andel 80 procent).

Samtidigt var nivån av självrapporterad utsatthet för brott mot enskild person 20,1 procent år 2023, vilket förvisso å ena sidan var en ökning från 2022 då det var 19,5 procent, men å andra sidan var andelen 2022 den lägsta sedan 2016.⁶ Trenden över tid är i stället att den självrapporterade utsattheten för brott minskar. Det finns således en diskrepans mellan allmänhetens bild av brottsligheten och den upplevda brottsligheten.⁷ I detta kapitel är därför målet att skapa en nyanserad och saklig bild över hur det faktiskt förhåller sig med brottsutvecklingen i Sverige. En sådan analys är nödvändig om det ska vara möjligt att analysera om föreslagna åtgärder (eller sådana åtgärder som vi är ålagda att lämna förslag om) är effektiva sätt att möta det allvarliga samhällsproblem som den organiserade brottsligheten ostridigt utgör.

3.1.2 Kort om kriminalstatistiken

Det är Brottsförebyggande rådet, Brå, som ansvarar för den officiella kriminalstatistiken i Sverige. Den anmälningsstatistik som ingår i kriminalstatistiken redovisar inflödet av brott till rättsväsendet. Brottsliga gärningar som inte kommer till rättsväsendets kännedom ingår

⁴ SOM-institutet, Göteborgs universitet, Svenska trender: 1986–2022 s. 17. Frågeformuleringen var "Om du ser till läget i dag, hur oroande upplever du själv följande inför framtiden?" Av de som besvarade frågan svarade 60 procent att de anser att den organiserade brottsligheten är mycket oroande. Det syntes dock en nedgång från 2021, då det var 67 procent. Se också NTU 2023, där 53 procent uppgav att de är oroliga över brottsligheten, vilket var en ökning från 2019 då det var 43 procent och den högsta nivån sedan mätningarna startade. År 2022 var det 46 procent.

⁵ Nationella trygghetsundersökningen (NTU) är en frågeundersökning som sedan 2006 genomförs årligen av Brottsförebyggande rådet (Brå). Undersökningen riktar frågor om utsatthet för brott, upplevelse av trygghet samt förtroende för och erfarenheter av rättsväsendet till ett slumpmässigt urval av personer mellan 16 och 84 år i befolkningen.

⁶ NTU 2023. 12,7 procent av hushållen uppgav att de hade utsatts för egendomsbrott, 2,8 procent av befolkningen uppgav att de utsatts för misshandel, 7,7 procent för hot, 4,7 procent för sexualbrott och 1 procent för personrån.

⁷ Även i prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 4 beskrivs att den sammantagna brottsutvecklingen uppvisar två parallella trender som pekar åt olika håll, se s. 37: "Dels en negativ och mycket allvarlig utveckling vad gäller organiserad brottslighet, där det dödliga skjutvapenvåldet ökar och fler barn och unga involveras i och utnyttjas av kriminella nätverk. Samtidigt syns en positiv utveckling genom att den självrapporterade utsattheten för brott mot person och egendom sjunker och att färre ungdomar uppger att de utsatts för eller varit delaktiga i brott."

således inte i anmälningsstatistiken (men kan i stället fångas upp av brottsofferundersökningen NTU t.ex.). Därtill påverkas kriminalstatistiken av upptäcktsrisken och anmälningsbenägenheten, vilka är två faktorer som varierar över tid. Dessutom är anmälningsbenägenheten lägre ju lindrigare brott det är fråga om, varför de grövre brotten är överrepresenterade i kriminalstatistiken. Det är slutligen ovanligare att brott som begås av närstående anmäls, varför den typen av brott i stället är underrepresenterade.

Gällande de flesta brottstyper är det därför vanskligt att anta att anmälningsstatistiken speglar den faktiska brottsutvecklingen. Den kunskap som finns genom kriminalstatistiken gällande merparten av den allvarliga brottsligheten är således bristfällig och frågan om brottsligheten i Sverige ökar eller minskar – den faktiska brottsutvecklingen – är därmed mycket svår att besvara.⁸

Ett undantag är det dödliga våldet, där Brottsförebyggande rådets statistikrapporter om *Konstaterade fall av dödligt våld* ger en tillförlitlig bild av utvecklingen. Tillförlitligheten beror dels på att det är mycket ovanligt att fall av dödligt våld inte anmäls till polisen, dels på att statistiken bygger på en detaljerad granskning av uppgifter i samtliga ärenden för att utesluta de fall som inte handlar om dödligt våld (t.ex. fall där det vid utredning visar sig att dödsfallet berodde på en olycka, naturliga orsaker eller självmord). Det finns också alternativa statistiska källor som kan användas för att få en mer tillförlitlig bild av det allvarliga, icke-dödliga våldets utveckling än den som framgår av kriminalstatistiken. Det handlar framför allt om uppgifter från patientregistret, som ger en relativt tillförlitlig bild över utvecklingen av antalet personer som sökt vård för skador med anledning av våld.⁹

För att kompensera för kriminalstatistikens brister som indikator på brottsutvecklingen används också frågeundersökningar, där stora delar av befolkningen tillfrågas om vilka brott de drabbats av, för att analysera utvecklingen av vissa brottstyper. De viktigaste är NTU

⁸ Se t.ex. Sarnecki och Carlsson, *Brottsligheten och samhället* kap. 2, som förklarar vilka svårigheter som är förknippade med att studera brottslighetens omfattning och karaktär.

⁹ Brå, *Kortanalys 5/2022 – Brottsutvecklingen till och med 2021* s. 6, *Brå-rapport 2019:5, Indikatorer på sexualbrottsutvecklingen 2005–2017* s. 7 och *Brå-rapport 2014:8, Brott i nära relationer. En nationell kartläggning samt Nationellt centrum för kvinnofrid, Rapport 2014:1, Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa* s. 67.

och Skolundersökningen om brott (SUB).¹⁰ I avsnittet nedan redogörs för vissa viktiga iakttagelser utifrån de nu nämnda undersökningarna där så anses erforderligt, men i huvudsak används den officiella kriminalstatistiken från Brå.

3.1.3 Brottsutvecklingen i allmänhet

Utvecklingen av de dödliga kriminella konflikterna som beskrivs närmare i nästa avsnitt har bidragit till en motsägelsefull våldsutveckling i Sverige. Den totala våldsnivån har nämligen inte ökat sedan början av 1990-talet, utan det är i stället just skjutvapenvåldet som såväl har ökat som blivit grövre.¹¹

Även om det som framhållits just ovan är vanskligt att uttala sig om brottsutvecklingen på ett generellt plan finns det mycket som tyder på att den samlade brottsligheten i Sverige har planat ut över tid, snarare än ökat.¹² Antalet anmälda brott under 2022 minskade med två procent jämfört med året innan och anmälda brott mot person minskade med 6 procent under samma år. Tillgreppsbrotten, som har minskat kontinuerligt över tid, var den enda brottskategori där antalet anmälningar ökade marginellt under 2022 jämfört med 2021 (+1,2 procent). De anmälda personrånen minskade i stället med 11 procent jämfört med 2021. Bostadsinbrotten har blivit färre, kortbedrägerierna likaså, medan försäljningsbedrägerierna ökat.¹³ Ur ett längre tidsperspektiv så anmäldes 26 procent färre brott 2022 jämfört med 2013.¹⁴

Sexualbrottslagstiftningen har förändrats vid flera tillfällen under 2000-talet, med nya brottstyper och flera utvidgningar av vad som

¹⁰ Enligt senaste SUB (2021) uppgav hälften (50,2 procent) av eleverna att de begått något brott (stöldbrott, våldsbrott, skadegörelse eller provat narkotika) vid minst ett tillfälle under de senaste tolv månaderna. Det är något lägre än vid den föregående mätningen 2019, då andelen uppgick till 51,7 procent.

¹¹ Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU), Psykosociala insatser för att förebygga och minska gängkriminalitet bland barn och unga vuxna, SBU utvärderar 369 s. 8 med vidare hänvisning till Sarnecki, Våldsutvecklingen i Sverige, i Rostami m.fl. (red.), Det svenska tillståndet: en antologi om brottsutvecklingen i Sverige. Se också Åklagarmyndighetens årsredovisning 2023 där det framkommer att antalet inkomna brottsmisstankar avseende mord och dråp (inklusive försöksbrott) ökade med 53 procent mellan 2022 och 2023, se s. 18.

¹² Se t.ex. Tham, Kriminalpolitik. Brotts och straff i Sverige sedan 1965 s. 41 ff. I Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2023 framgår också att antal inkomna brottsmisstankar var lägre 2023 (388 381) än 2022 (390 012) och betydligt lägre än 2019 (436 717).

¹³ Brå, Kriminalstatistik, Anmälda brott. Slutlig statistik 2022. Jämfört med 2006 har de anmälda bedrägeribrotten ökat med 270 procent, se Polismyndigheten, De dödliga bedrägerierna s. 21.

¹⁴ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 4 s. 8.

definieras som våldtäkt. Den faktiska utvecklingen av sexualbrotten är därför särskilt svårbedömd.¹⁵ De anmälda sexualbrotten minskade under 2022 med 11 procent jämfört med 2021, men dessförinnan hade de ökat kontinuerligt mellan 2016 och 2021. Brå sammanfattar utvecklingen på följande sätt.

En samlad bedömning är att det kan ha skett ökning av framför allt de mindre grova sexualbrotten, där det inte förekommer våld eller tvång, under perioden efter 2012, men att det samtidigt också skett förändringar, möjligen i både ökande och minskande riktning, i sexualbrottsutsattas benägenhet att berätta om sin utsatthet i frågeundersökningar.¹⁶

Även sett till Åklagarmyndighetens statistik över antal brottsmisstankar som lett till lagföring under 2019–2023 är trenden svagt nedåtgående avseende sexualbrott: 2020 var det 5 175, 2021 var det 5 860, 2022 var det 5 662 och 2023 var det 4 985.¹⁷

Det finns varken statistik eller forskning som tyder på en generell ökad ungdomsbrottslighet, utan den har tvärtom enligt flera studier minskat.¹⁸ Det som i stället har förändrats är just det dödliga våldet bland unga män i kriminella miljöer (se nedan).¹⁹ Antalet inkomna brottsmisstankar avseende ungdomsbrott (15–18 år) till Åklagarmyndigheten ökade dock med 7 procent 2023. Detsamma gällde antal brottsmisstankar som ledde till lagföring.²⁰

I en nyligen genomförd rapport av Brå, *Grovt våld i skolan. En beskrivning av omfattning, karaktär och utveckling fram till och med 2022*, är slutsatsen att det grova skolvåldet inte har ökat under de senaste 15 åren. Det är också ett begränsat fenomen: tre av fyra skolor har inte haft någon händelse av grovt våld under det senaste läsåret. Nio av tio gärningspersoner är pojkar. Det finns dock resultat som vittnar om att grovt skolvåld är ett delvis allvarigare och delvis annorlunda problem nu jämfört med på 00-talet. I Brås förra rapport (2009) om grövre skolvåld konstaterades att Sverige varit i princip förskonat från dödliga våldsdåd i skolan, men i denna rapport har sju fall av

¹⁵ Brå, Brottsutvecklingen till och med 2021, kortanalys 5/2022.

¹⁶ Brå, a.rapport s. 34. Se också prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 4 s. 9 f.

¹⁷ Åklagarmyndighetens årsredovisning 2023 s. 32.

¹⁸ SiS, Kapacitetsrapport, SiS återrapportering 2023 (dnr S2023/03077) s. 25 f. med vidare hänvisning till Svensson, Changing routine activities and the decline of youth crime: A repeated cross-sectional analysis of self-reported delinquency in Sweden, 1999–2017, *Criminology*, Volume 59, Issue 2 s. 351–386. Se också Estrada m.fl., Den svenska ungdomsbrottsligheten.

¹⁹ Ökningen är särskilt stor bland barn under 15 år. Under 2023 ökade antalet pågående förundersökningar om mord eller dråp (inklusive försök) hos Åklagarmyndigheten med 77 procent, se Åklagarmyndighetens årsredovisning 2023 s. 42.

²⁰ Åklagarmyndighetens årsredovisning 2023 s. 43.

fullbordat dödligt våld i skolmiljö identifierats för perioden 2010–2022. Antalet är enligt Brå för litet för att det ska vara möjligt att uttala sig om någon särskild utveckling inom perioden, men resultaten visar på en ökad förekomst av särskilt allvarliga fall.²¹

3.1.4 Det dödliga våldet, särskilt skjutvapenvåldet

Under 1990-talet uppgick det dödliga våldet i Sverige till i genomsnitt 100 fall per år, en nivå som under 2000-talet minskade till 91 fall per år. Minskningen fortsatte några år in på 2010-talet, men därefter vände antalet uppåt. Under slutet av 2010-talet och inledningen av 2020-talet (2018–2022) har det genomsnittliga antalet legat på 114 fall per år.²² År 2022 var det 116 fall av dödligt våld i Sverige och 2023 var det 121 fall.²³

Sett till andelen fall per 100 000 invånare så minskade det dödliga våldet från 1,1 till 0,71 dödade per 100 000 invånare mellan 2002 och 2012. Från 2013 ökade våldet och uppgick 2023 till 1,15 dödade per 100 000 invånare.²⁴

Av de totala 116 fallen av dödligt våld 2022 användes skjutvapen i 63 fall, vilket utgör 54 procent. 2023 var det en minskning till 53 fall och 44 procent. Motsvarande utfall för 2021 var 45 fall (40 %). Offret var en man eller en pojke i 98 procent av fallen och ökningen av det dödliga skjutvapenvåldet finns främst bland män under 29 år.²⁵ Enligt uppgifter från Socialstyrelsens patientregister har antalet personer som vårdas i sluten eller specialiserad öppenvård till följd av skottskada ökat de senaste tio åren från 82 personer 2013 till 107 personer 2022, och av dessa är en majoritet män. Antalet har dock minskat sedan 2018, då det var 148 personer som vårdades.

²¹ Brå-rapport 2024:3. I rapporten definieras grovt skolvåld som fysiskt våld som lett till någon typ av vårdbehov, vilket i första hand avser grov misshandel eller mord och dråp, inklusive försök och förberedelse.

²² Brå, Konstaterade fall av dödligt våld 2022 s. 18 f. och 10.

²³ Brå, tabell 22. Konstaterade fall av dödligt våld, totalt och uppdelat på om skjutvapen använts samt kön på brottsoffret, i hela landet, 2013–2022 och Brå, Konstaterade fall av dödligt våld. En granskning av anmält dödligt våld 2023 s. 3.

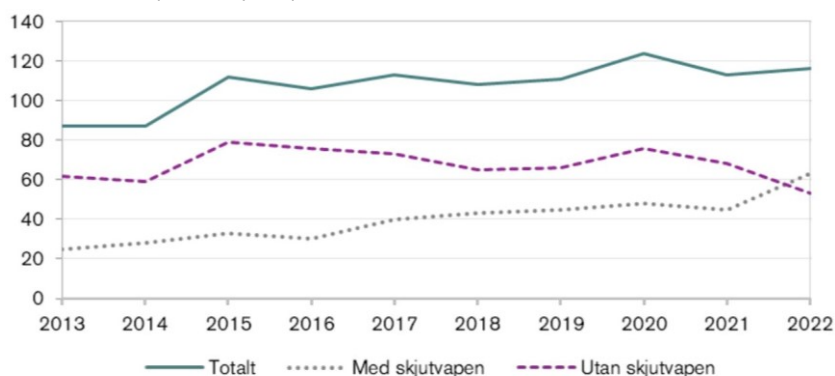
²⁴ Brå, Konstaterade fall av dödligt våld 2022 s. 14 samt avseende 2023 s. 4.

²⁵ Brå, a. rapport s. 15 och Sturup m.fl., Increased Gun Violence Among Young Males in Sweden: A Descriptive National Survey and International Comparison. Eur J Crim Pol Res (2019) 25 s. 365–378. Den trenden är global, se UNODC, Global Study on Homicide 2023 s. 23.

I världen begås omkring 40 procent av alla mord med skjutvapen och drygt 20 procent begås i gängkontext.²⁶ I Sverige anses åtta av tio fall av dödligt skjutvapenvåld ske i den kriminella miljön.²⁷ Nära hälften (48 %) av alla offer för dödligt skjutvapenvåld i landet mellan 2008–2013 anses ha varit en del av en kriminell konflikt. Motsvarande för perioden 1990–1995 var mindre än en femtedel (18 %).²⁸ Ungefär 40 procent av skjutningarna har koppling till utsatta områden.²⁹ En tredjedel av alla offer har själva varit misstänka för liknande brottslighet.³⁰ Det dödliga skjutvapenvåldet är med andra ord i stor utsträckning synonymt med dödligt våld i kriminella miljöer.

Figur 3.1 Dödligt våld och användning av skjutvapen

Antal konstaterade fall av dödligt våld, totalt och uppdelat på om skjutvapen använts eller inte, 2013–2022



Källa: Figur ur Brå, Konstaterade fall av dödligt våld 2022 s. 15.

²⁶ UNODC, Global Study on Homicide 2023 s. 13 och 20.

²⁷ UNODC, a. rapport s. 2023 s. 119.

²⁸ Brå-rapport 2017:5, Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015 s. 259.

²⁹ Brå, Konstaterade fall av dödligt våld 2021 s. 15. Polismyndigheten har identifierat omkring 60 utsatta områden, varav omkring 20 är särskilt utsatta. Ett utsatt område är ett geografiskt avgränsat område som karakteriseras av en låg socioekonomisk status och där kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Inverkan är snarare knuten till den sociala kontexten i området än till de kriminellas utstuderade vilja att ta makten och kontrollera lokalsamhället. Effekten blir att de boende i området upplever otrygghet, vilket i sin tur leder till en minskad benägenhet att anmäla brott och att medverka i rättsprocessen. *Särskilt utsatta områden* kännetecknas av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. Det kan även förekomma systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägande och anmälare i området. Situationen i området innebär att det är svårt eller nästintill omöjligt för polisen att fullfölja sitt uppdrag, vilket kräver regelbändig anpassning av arbetssätt eller utrustning. Många gånger har det skett en normalisering vilket lett till att varken polisen eller de boende reflekterar över det avvikande läget i området. Se Polismyndigheten, Lägesbild över utsatta områden. Regeringsuppdrag 2021 samt 2023.

³⁰ Brå-rapport 2021:8, Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder s. 75.

Som figuren visar har det dödliga skjutvapenvåldet ökat medan det dödliga våldet utan skjutvapen i själva verket har minskat.

Trots ökningen är den generella nivån av dödligt våld sett till befolkningens storlek dock inte högre än i början på 1990-talet och mycket låg i ett globalt perspektiv.³¹ I världen var det 5,8 dödade per 100 000 invånare 2021, i Europa 2,2 mot Sveriges 1,08 dödade per 100 000 invånare samma år.³²

Sett över längre tid följer den svenska utvecklingen vad gäller dödligt skjutvapenvåld utvecklingen i andra länder (Danmark, Norge, Finland, Nederländerna, Tyskland, Österrike, Frankrike, England och Wales), men skiljer sig åt från år 2012 vad gäller ökningen av det dödliga våldet i kriminella miljöer. Det gäller i synnerhet dödligt våld med skjutvapen mot 20–29-åringar.³³ En liknande utveckling syns, eller förutses, dock även i vissa delar av övriga Europa.³⁴

Enligt Brå är de senare årens utveckling av det dödliga skjutvapenvåldet i kriminella miljöer svår att förklara utifrån mer traditionella faktorer, men en rimlig slutsats är enligt myndigheten att ökningen handlar om en särskild gruppdynamik i den kriminella miljön, där skjutningar utlöser varandra (s.k. social contagion). Varför en sådan dynamik har uppstått just i Sverige är dock i stor utsträckning oklart. Andra faktorer som nämns är bristande brottsbekämpning och förebyggande arbete, konflikter om narkotikamarknader, bristande integration samt ökade socioekonomiska klyftor i samhället. Även vapensmuggling och tillfällesstrukturer (tillgång till vapen) samt bristande förtroende för rättsväsendet kan vara av betydelse för utvecklingen.³⁵

³¹ Brå-rapport 2021:8, Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder s. 13 och 30.

³² Bland männen är siffran i USA 15 och i Afrika 12,7, se UNODC, Global Study on Homicide 2023 s. 10 och Brå, Konstaterade fall av dödligt våld 2022 s. 18 f., 10 och 118. Se också Brå-rapport 2021:8, Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder s. 24. År 2020 var det 12 avlidna per miljon i Sverige och 1990 var det 14–15 personer.

³³ SBU, Psykosociala insatser för att förebygga och minska gängkriminalitet bland barn och unga vuxna, SBU utvärderar nr. 369 s. 8 med vidare hänvisning till Brå, Rapport 2021:8, Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder. En jämförande studie av nivåer, trender och våldsmetoder och Westfelt, Den svenska våldsbrottsutvecklingen i ett europeiskt perspektiv i Rostami m.fl. (red.), Det svenska tillståndet: en antologi om brottsutvecklingen i Sverige.

³⁴ UNODC, Global Study on Homicide 2023 s. 118 ff. och t.ex. Interpol, Interpol global crime trend summary report, Europol spotlight – the use of violent organized crime groups och Europarådet, The EU's fight against organized crime.

³⁵ Brå 2021:8 Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder s. 8 ff. och 66 ff. med vidare hänvisningar till forskning samt rapporter från Polismyndigheten. Se också SBU, Psykosociala insatser för att förebygga och minska gängkriminalitet bland barn och unga vuxna (publikation nr. 369) s. 8.

Antalet sprängdåd har ökat över tid: 2023 registrerades totalt 350 sprängningar (varav 149 fullbordade, 62 försök och 140 förberedelser).³⁶ År 2022 registrerades 191 sprängningar (varav 90 fullbordade detonationer, 33 försök och 68 förberedelser), medan motsvarande siffror 2018 var totalt 154 sprängningar (varav 90 fullbordade, 12 försök och 52 förberedelser).

3.1.5 Särskilt om dödligt våld mot kvinnor

Under 2023 var offret en kvinna i 33 av de totalt 121 fallen av dödligt våld som registrerades, vilket innebär en andel om 27 procent.³⁷ Det konstaterades tio fall av dödligt våld där offer och förövare hade en parrelation vid tidpunkten för brottet eller tidigare, vilket andelsmässigt var åtta procent av samtliga fall av dödligt våld. Motsvarande andel 2021 var 17 procent (19 fall).³⁸

I Polismyndighetens årsredovisning för 2023 konstaterar myndigheten att i flera polisregioner är mäns våld mot kvinnor dödligare än skjutvapenvåldet. Det betyder att det i flera polisregioner är fler kvinnor som dör till följd av våld begånget antingen av en man, som kvinnan har eller har haft en relation med, eller våld begånget av en obekant (dödligt våld som inte är partnervåld), än personer som dör till följd av skjutvapenvåld. Det konstateras vidare att det inte finns några geografiska skillnader i våldet och att storstad, småstad och glesbygd är lika drabbade. I rapporten bedöms också att Polismyndighetens arbete inte nämnvärt har minskat mäns våld mot kvinnor under året samt att större delen av arbetet har varit reaktivt snarare än förebyggande. Att utreda och lagföra männen anses minska våldet på kort sikt genom inläsning, men bedöms inte minska våldsanvändningen på lång sikt. Däremot har polisen möjlighet att i det förebyggande arbetet tillsammans med andra samhällsaktörer bidra till att skapa långsiktiga reducerande effekter på våldet. Det förebyggande arbetet avseende mäns våld mot kvinnor anses ha varit relativt underutvecklat i myndigheten.³⁹

³⁶ Polismyndigheten, Dur 2/Status – Brk: 1312 (detonation) – 1313 (försök/förberedelse). Statistik från myndighetens hemsida.

³⁷ Brå, Konstaterade fall av dödligt våld 2023 s. 3.

³⁸ Brå, a. rapport s. 4.

³⁹ Polismyndigheten, Årsredovisning 2023 s. 64.

3.1.6 Antalet mord i övriga Norden

Som en jämförelse kan det vara intressant att se hur många mord som begås per år i övriga Norden (Island är undantaget då det är väldigt ovanligt med allvarlig brottslighet där). År 2022 var det 29 mord i Norge (35 år 2023).⁴⁰ Befolkningen i Norge är dock mindre än i Sverige och uppgår till omkring 5,5 miljoner.⁴¹ I Danmark redovisas statistiken för mord och försök till mord samlat och 2022 var det 166 domar som avsåg något av dessa.⁴² En sökning i den nationella statistikdatabasen ger vid handen att 52 av dessa var fullbordade mord (dråp).⁴³ I Danmark uppgår befolkningen till 5,9 miljoner. I Finland var det 79 fall med dödlig utgång (dråp, mord samt dråp under förmildrande omständigheter) under 2022.⁴⁴ Även i Finland är befolkningen ungefär 5,6 miljoner.

Sveriges befolkning uppgår till drygt 10,5 miljoner, vilket alltså är betydligt fler än i de andra nordiska länderna. Sett per antal invånare är således inte antalet mord högre i Sverige än i övriga nordiska länder. Det som särskiljer Sverige är däremot att skjutvapen användes i över hälften av de 116 fallen av dödligt våld 2022, liksom att en mycket stor andel skedde inom ramen för kriminella konflikter. Om döds-skjutningarna i kriminella miljöer räknades bort skulle dock Sverige ligga på lägre nivåer av dödligt våld än Finland och Danmark, sett till befolkningens storlek.

3.1.7 Andelen utredda brott minskar

Ytterligare ett sätt att granska de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att förbygga och bekämpa den beskrivna brottsligheten är att se till statistiken över handlagda brott. Av Brås rapport över handlagda brott för 2022 kan utläsas att i 49 procent av de handlagda brotten hade en utredning bedrivits medan resterande hade direktavskrivits. Jämfört med året innan var det en minskning med två pro-

⁴⁰ Politiets, Drap i Norge 2013–2023, Nasjonal drapsoversikt s. 6.

⁴¹ Uppgifter om befolkning är hämtade från Nordic Statistics, <https://pxweb.nordicstatistics.org/pxweb/en/Nordic%20Statistics/?rxid=4bd7ba15-3c4a-4793-8711-6db1fc878223> den 6 mars 2024.

⁴² Danmarks Statistik, Kriminalitet 2022 s. 25.

⁴³ <https://www.statistikbanken.dk> (uppgift hämtad den 4 mars 2024). För tidigare år, se Justitsministeriets forskningskontor, Drab i Danmark 2017–2021.

⁴⁴ https://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_sv.html#utvecklingen-vissa-typer-brott (uppgift hämtad den 4 mars 2024).

cent av andelen utredda brott och en ökning om två procent av andelen direktavskrivna brott.⁴⁵

Andelen handlagda brott som resulterade i en utredning, det vill säga förundersökning, förenklad utredning eller utredning enligt lagen om unga lagöverträdare minskade med åtta procent jämfört med året innan. Denna minskning noterades i samtliga brottskategorier. Personuppklarade brott, det vill säga brott där minst en misstänkt person har lagförts genom beslut om åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse minskade med tio procent jämfört med 2021. Antalet personuppklarade brott minskade för samtliga redovisade brottskategorier. Jämfört med 2014 minskade antalet personuppklarade brott med 15 procent.⁴⁶ Andelen brottsmisstankar som ledde till lagföring ökade dock 2023 med 0,3 procentenheter jämfört med året innan och 2 000 fler personer lagfördes för brott 2023 jämfört med 2022.⁴⁷

Även uppklaringsgraden av brott som inneburit dödligt våld har minskat över tid. Under 2014 till 2017 klarades 68 procent av alla fall av dödligt våld upp, vilket kan jämföras med en uppklaringsgrad om mellan cirka 75 och 90 procent under perioden 1990–2010.⁴⁸

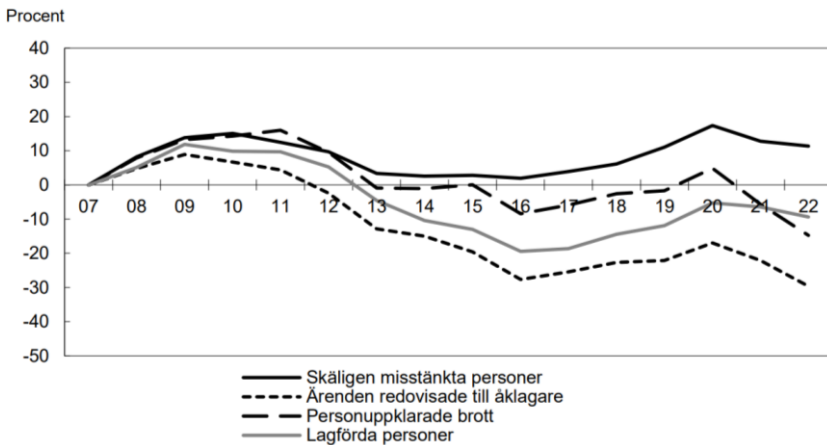
⁴⁵ De handlagda brotten beskriver ett årligt utflöde av anmälda brott från myndigheterna där olika beslut som avslutar handläggningen av brotten har fattats, se Brå, Handlagda brott. Slutlig statistik 2022. Av Polismyndighetens årsredovisning 2023 framgår att antalet direktavslutade ärenden ökade med 4,2 % 2023 (749 196 brott av 1 254 523 inkomna ärenden direktavslutades, vilket motsvarar 60 %), se s. 46.

⁴⁶ Brå, Handlagda brott. Slutlig statistik 2022 s. 21.

⁴⁷ Åklagarmyndighetens årsredovisning 2023 s. 34.

⁴⁸ Brå-rapport 2023:4 s. 17. Se också Brå-rapport 2020:4 och 2021:8.

Figur 3.2 Procentuell utveckling sedan 2007 av antalet skäligen misstänkta personer, ärenden redovisade till åklagare, personuppklarade brott och lagförda personer hos Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten



Källa: Officiell kriminalstatistik samt Polismyndighetens, Ekobrottsmyndighetens och Åklagarmyndighetens årsredovisningar, bild ur prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 4 s. 20.⁴⁹

3.1.8 Straffmassan ökar, liksom medelbeläggningen i anstalt

Antalet utdömda fängelseår, den så kallade straffmassan, som döms ut varje år har ökat kraftigt över tid. Mellan åren 2017 till 2022 ökade straffmassan med omkring 63 procent (från omkring 8 000 fängelseår till 13 000 fängelseår).⁵⁰

Straffmassan påverkas såväl av längden på fängelsestraffen som av hur många som döms till fängelse. Den genomsnittligt utdömda fängelsetiden har under samma period ökat från 9 till 13 månader, vilket är en ökning med 44 procent. Antalet utdömda fängelsestraff har ökat från 10 441 till 12 556, vilket är en ökning med 20 procent. Ökningen i straffmassan beror således främst på att längden på fängelsestraffen har ökat och inte på att fler har dömts till fängelse.

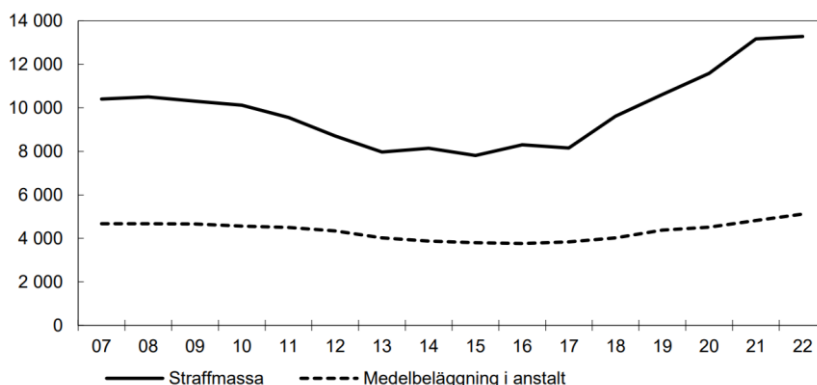
⁴⁹ Definitionen av personuppklarade brott förändrades något i och med en revidering av statistiken 2014. Detta medförde en generell nivåhöjning av antalet personuppklarade brott. Jämförelser mellan perioden 2007–2013 och perioden 2014–2022 ska därför göras med försiktighet. Observera också att den procentuella ökningen 2014–2022 i figur 3.2 är i relation till nivån 2007, som är beräknad enligt den tidigare definitionen av personuppklarade brott.

⁵⁰ Brå, tabell 40 F, Domslut med påföljd fängelse, efter fängelsetidens längd i månader, 1975–2022.

Figur 3.3 Utdömd straffmassa i antal fängelseår samt medelbeläggning i anstalt

Straffmassa (antal fängelseår) samt medelbeläggning (antal personer)

Straffmassa (antal fängelseår) samt medelbeläggning (antal personer)



Källa: Officiell kriminalstatistik samt Kriminalvård och statistik 2022 och Kriminalvårdens årsredovisning. Figur ur prop. 2023/24:1 s. 25.

3.2 Återfall i brott

3.2.1 Allmänt om återfallsstatistiken

Vår statistikredovisning nedan bygger, om inte annat anges, på Brås slutliga statistikrapport från 2023 som avser återfall bland personer med en så kallad ingångshändelse 2016 (se nedan om begreppet ingångshändelse).⁵¹ Detta är den senaste slutliga återfallsstatistiken som finns att tillgå. Brå har därtill biträtt utredningen med ett särskilt statistikuttag och även Kriminalvårdens återfallsstatistik redovisas i vissa delar. Där avser i stället senaste tillgängliga statistik de som frigavs från anstalt eller påbörjade en frivårdsverkställighet 2019 eller tidigare (Kriminalvårdens uppföljningsperiod är tre år; se vidare nedan om skillnaderna mellan Brås och Kriminalvårdens statistik).

Återfallsstatistiken som publiceras av Brå har som primärt syfte att ge en övergripande bild av nivån, strukturen och utvecklingen för

⁵¹ Det finns därtill en preliminär statistikrapport för 2020, dock redovisas endast andelen personer som inom loppet av ett år efter en ingångshändelse återfallit i ett nytt lagfört brott. Slutlig återfallsstatistik för 2017 presenterades 30 maj 2024, liksom preliminär statistik för 2021. Denna har dock av skäl hänförliga till tryck- och layoutprocessen inte kunnat beaktas i detta betänkande.

de återfall i brott som registreras och lagförs i Sverige.⁵² Det är dock viktigt att ha med sig att statistiken endast utgår från återfall som kommit till rättsväsendets kännedom och som lett till lagföring. Inte heller återfallsstatistiken ger således en bild av alla återfall i brott som sker i samhället, precis som lagföringsstatistiken inte ger en bild av alla brott som begås.

I den statistik som Brå redovisar är begreppet *ingångshändelse* centralt. Den population som studeras utgörs av samtliga personer som under ett kalenderår frigivits från anstalt, skrivits ut från sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård, avslutat intensivövervakning med elektronisk kontroll (fotboja) eller fått andra påföljder genom lagakraftvunnen dom eller beslut av åklagare. Dessa händelser kallas i statistiken ingångshändelser. Lagföringar som omfattar brott med endast penningböter i straffskalan och ordningsbotsföreläggandet är dock exkluderade. Därtill inräknas endast personer som var folkbokförda i Sverige den 31 december respektive referensår i populationen. Personer som avlidit under uppföljningsperioden ingår i populationen fram till dess att de har avlidit.

Vid tidpunkten för ingångshändelsen startar en *uppföljningsperiod* om tre år, inom vilka återfall i nya lagförda brott, så kallade återfallshändelser, studeras. Varje uppföljningsperiod är därmed individuell för varje ingångshändelse. En återfallshändelse motsvarar ett brott som lagförts genom en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande eller en utfärdad åtalsunderlåtelse. Villkoren för att ett brott ska inräknas som en återfallshändelse är således att det skett under uppföljningstiden om tre år och att domen vunnit laga kraft.

Då det kan ta olika lång tid från att ett brott begås till att domen vinner laga kraft eller till att ett lagföringsbeslut tas, till exempel på grund av överklagande till högre instans, tillämpas en så kallad *buffertperiod* efter uppföljningsperiodens slut. På så sätt hinner så många som möjligt av de brott som begåtts under uppföljningsperioden resultera i lagakraftvunna domar. I den slutliga statistiken är buffertperioden efter uppföljningsperioden tre år, medan den i den preliminära är ett år. Detta innebär att fler domar hinner få laga kraft och komma med i den slutliga statistiken jämfört med den preliminära statistiken. Det är således på grund av uppföljnings- och buffertperioderna som den senaste statistiken som finns att tillgå avser ingångshändelser från 2016.

⁵² Brå, Återfall i brott, Slutlig statistik för 2010 s. 7.

Statistiken ger dock vid handen att den totala andelen som återfaller visar mycket små förändringar över tid. Variationen har varit som störst två procentenheter under de senaste tio åren.⁵³ Även om det just nu är såväl en speciell kriminalpolitisk tid som en oroande brottsutveckling i vissa miljöer finns det mot bakgrund av den stabilitet som visat sig över tid skäl att tro att återfallsstatistiken kommer att vara relativt stadig även framöver.⁵⁴

Brås återfallsstatistik visar generellt högre nivåer än Kriminalvårdens. Detta har dock flera olika förklaringar och är inte konstigt, bland annat eftersom myndigheterna har olika syften och delvis olika sätt att mäta återfall.

Brås kriminalstatistik bygger på lagförda brott medan Kriminalvården redovisar hur många av Kriminalvårdens klienter som återkommer för att avtjäna en ny påföljd i anstalt eller frivård. Kriminalvårdens undersökningspopulation är avgränsad till att omfatta personer som avtjänat en kriminalvårdspåföljd under ett kalenderår (referensår). Därtill mäter Brå återfallet till ny lagföring medan Kriminalvården mäter återfallet till en ny kriminalvårdspåföljd. Brå redovisar vidare återfall i andra lagföringar än fängelse och frivårdspåföljd, det vill säga även till exempel böter. En annan skillnad gäller populationen. I Brå ingår endast de som är folkbokförda den 31 december det aktuella referensåret, och större hänsyn tas till dödsfall. Brå har också en längre buffertperiod samt mäter återfall från det att intensivövervakning med elektronisk kontroll avslutats medan Kriminalvården börjar mätningen när verkställigheten påbörjas. Även buffertperioden skiljer sig åt och är kortare hos Kriminalvården (mellan 8 och 21 månader).⁵⁵

3.2.2 Återfall i brott totalt sett enligt den senaste statistiken

Allmänt

Enligt Brås statistik har som sagt andelen återfall i brott inom tre år efter frigivning från anstalt eller påbörjad frivårdspåföljd varit stabil över tid. Av drygt 66 000 personer som hade en ingångshändelse 2016

⁵³ Brå, Återfall i brott. Slutlig statistik 2016 s. 9.

⁵⁴ Även i vårt särskilda statistikuttag från Brå är skillnaden i återfall mellan perioderna 2007–2011 respektive 2012–2016 närmast försumbara.

⁵⁵ Brå, Utvecklingen av återfall efter fängelse. Beskrivning av Brås och Kriminalvårdens statistik och analys av en möjlig förklaring till minskningen, kortanalys 4/2017 s. 7 ff. där skillnaderna nogt förklaras.

var det 26 302 (40 %) som återföll i något brott minst en gång under uppföljningsperioden på tre år. Av kvinnorna var det 28 procent som återföll och av männen 43 procent. Återfallsrisken är 59 procent högre för män än för kvinnor. Återfallen var som störst bland de mellan 15–17 år (38 %) och de mellan 18–20 år (50 %). Endast en femtedel av de över 60 år återföll inom tre år. Tillsammans stod de som återföll för cirka 152 000 återfallsbrott, vilket motsvarar 5,8 återfallsbrott per person. Av dem som återföll gjorde en majoritet (62 %) det inom ett år från ingångshändelsen (mediantid 8 månader och en vecka).⁵⁶

Kriminalvårdens statistik avseende återfall i brott visar i stället en minskning över tid av antalet återfall inom tre år efter avslutade fängelseverkställigheter och påbörjade verkställigheter i frivård. Från att i början av 1990-talet ha legat på 40 procent har andelen minskat sedan 1999 och från 2016 legat stabilt på 30 procent. Av de fängelse-dömda är det fler som återfaller (se vidare nedan) och av de skydds-tillsynsdömda något färre. Av de som avtjänat sitt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll återfaller endast drygt tio procent inom tre år. Här ses en tydlig nedgång; 2010 var det nästan 20 procent. Av de som avtjänat villkorlig dom återfaller mindre än tio procent inom tre år.⁵⁷

Brottstypens och tidigare belastningars betydelse för återfall

Återfallsstatistiken visar att brottstypen spelar roll för återfallsfrekvensen. Störst andel återfall finns bland dem som lagförts för brott mot narkotikastrafflagen. Här ses dock den största minskningen sedan 2007 till 2016; från 66 till 53 procent. Minst andel återfall fanns bland dem som dömts för brott mot allmänheten (22 %) och sexualbrott (19 %) som grövsta brott.

Även enligt Kriminalvårdens återfallsstatistik återfaller personer med sexualbrott som huvudbrott betydligt mer sällan än personer med

⁵⁶ Vid en jämförelse med den preliminära statistiken för 2020 syns relativt stora skillnader, men där är uppföljningsperioden samt buffertperioden som sagt endast ett år. Det var t.ex. 17 925 personer, eller 24 procent, som återföll i brott inom ett år. Dessa stod för 50 015 återfall i brott, vilket motsvarade 2,8 återfallsbrott per person. Andelen återfall ökade tydligt med antalet belastningar fem år före ingångshändelsen. Bland personer med 9 eller fler tidigare belastningar återföll 77 procent. Bland personer utan tidigare belastning låg andelen återfall på 12 procent. Se Brå, Återfall i brott. Preliminär statistik 2020.

⁵⁷ Kriminalvården, KOS 2022 s. 89 f.

andra brottstyper som huvudbrott (omkring 10 procent, medan det vid trafikbrott är 60 % och vid tillgreppsbrott nära 50 %).⁵⁸

Andelen återfall ökar tydligt med tidigare belastningar. Av de personer som hade minst nio tidigare belastningar återföll 91 procent i brott inom tre år. Även bland dem som hade 4–8 tidigare belastningar var andelen som återföll hög, 79 procent inom tre år. Drygt hälften av alla personer med en ingångshändelse hade inte någon tidigare belastning, och av dem återföll en femtedel i brott någon gång under den treåriga uppföljningsperioden. Statistiken visar således att personer med nio eller fler tidigare belastningar löper 20 gånger högre risk att återfalla i brott än de utan tidigare belastning.

Att återfallssannolikheten ökar i takt med antalet verkställigheter i anstalt eller frivård framgår också av Kriminalvårdens statistik. Ungefär 20 procent av de som inte tidigare har en verkställighet inom Kriminalvården återfaller i brott inom tre år. Av de som har en tidigare verkställighet återfaller 40 procent, av de som har 2–3 tidigare verkställigheter återfaller 60 procent och av de som har 6 eller fler tidigare verkställigheter återfaller 90 procent.⁵⁹

3.2.3 Närmare om återfall i brott efter avtjänat fängelsestraff

En tydlig minskning av återfallen över tid

I såväl Brås som Kriminalvårdens statistik har återfallen minskat stadigt över tid sedan början av 00-talet bland de som frigges från anstalt och så i samtliga strafftidsintervall. Minskningen är dock mindre i Brås statistik, det vill säga avseende lagföringar jämfört med ny kriminalvårdspåföljd. I stora drag ser dock utvecklingen likadan ut i de båda myndigheternas återfallsstatistik. År 2019 var dock andelen som återföll i brott enligt Kriminalvårdens återfallsstatistik den högsta sedan 2011.⁶⁰

Kriminalvårdens statistik visar att i slutet av 1990-talet återföll omkring 55 procent av de som frigivits från anstalt i brott som ledde till en ny kriminalvårdspåföljd inom tre år efter avslutad fängelse-

⁵⁸ Kriminalvården, KOS 2022 s. 94.

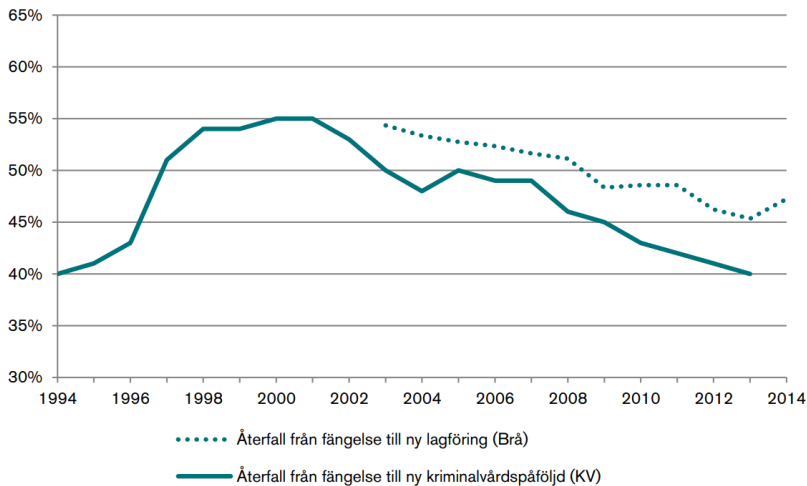
⁵⁹ Kriminalvården, KOS 2022 s. 92. Samma resultat ses i Finland, se RP 119/2018 rd s. 6.

⁶⁰ Kriminalvården, KOS 2022 s. 96.

verkställighet, men att det efter en stadig minskning sedan början av 2000-talet nu är omkring 40 procent som återfaller inom tre år.⁶¹

Figur 3.4 Andel återfall med frigivning från anstalt som ingångshändelse 1994–2014

Brås preliminära statistik (1 års uppföljningstid), respektive Kriminalvårdens statistik (3 års uppföljningstid)



Källa: Figur ur Brå, Kortanalys 4/2017 s. 10.

Utfallet skiljer sig åt beroende på anstaltspopulationen

Andelen återfall efter avslutat fängelsestraff varierar stort beroende på flera faktorer. Män återfaller till exempel i större utsträckning än kvinnor och personer som avtjänat fängelsestraff på två månader upp till ett år återfaller i större utsträckning än personer som avtjänat korta fängelsestraff (upp till en månad) och personer som avtjänat långa straff (två år eller mer). Därtill återfaller personer över 50 år i mindre utsträckning än yngre personer. Även brottstyp spelar roll: personer som avtjänat fängelsestraff för olika sexualbrott återfaller i mindre utsträckning medan personer som avtjänat fängelsestraff för tillgreppsbrott eller narkotikabrott återfaller i större utsträckning. Anstaltspopulationens sammansättning, i betydelsen vilka brott de begått samt deras ålder, har därmed en mycket stark påverkan på den

⁶¹ Kriminalvården, KOS 2022 s. 96 och Brå, Kortanalys 4/2017 s. 10 f. Brås slutliga statistik visar samma utveckling som den preliminära statistiken.

totala andelen återfall i brott.⁶² I en kortanalys från Brå kunde man till exempel se en stark samvariation mellan andelen äldre nyintagna och andelen återfall bland samtliga intagna efter avtjänat straff under åren 2003 till 2010.⁶³

Brå menar således att den minskning som kan ses i återfallen från 2003 till 2010 framför allt tycks hänga samman med den förändrade klientsammansättningen. Enligt analysen är det under dessa år framför allt förändringarna i klientpopulationens ålder, tidigare belastning, typ av brottslighet och utdömd strafftid som tycks ha påverkat nedgången. Under 2011 till 2014 är det däremot mindre klart utifrån Brås analys vad som drivit nedgången.⁶⁴

I den aktuella analysen undersöktes inte om förbättrade insatser under tiden i anstalt, till exempel bättre verkställighetsplanering, mer och bättre utbildning i anstalt, fler och mer effektiva program eller bättre utslussningsåtgärder kan ha bidragit till minskningen i återfall. Analysens resultat tyder ändå på att dessa faktorer inte hade någon avgörande betydelse för återfallsminskningen under 2003 till 2010, samtidigt som det inte kan uteslutas att förbättringar i Kriminalvårdens insatser kan ha spelat större roll för minskningen under 2011 till 2014.⁶⁵

Kort om den preliminära statistiken

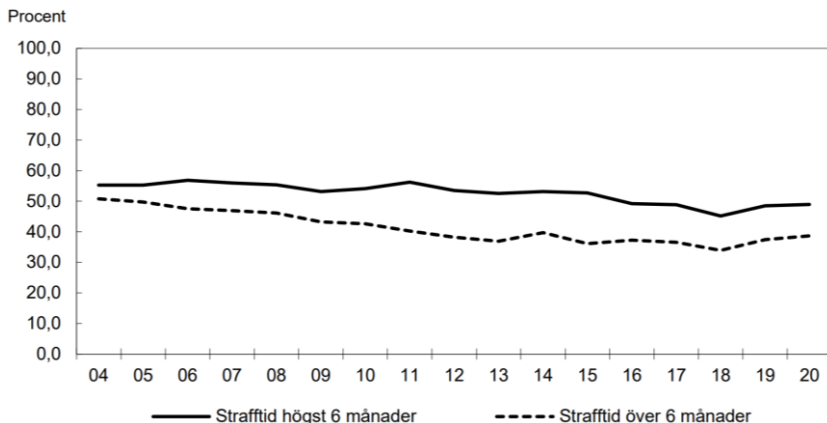
Även i den preliminära statistiken, som finns från 2020 i senaste version i skrivande stund, syns en positiv trend vad gäller återfall i brott efter avslutad fängelsepåföljd. Enligt den preliminära statistiken återföll 54 procent av dem som frigavs från fängelse 2003 inom ett år, jämfört med 44 procent bland dem som frigavs 2020 (vilket är en ökning från 2019 då det var 43 procent).

⁶² Brå, Kortanalys 4/2017 s. 11. Ökningen under 1996–1998 som syns i figuren ovan är ett mycket tydligt exempel på detta och har att göra med utvecklingen av intensivövervakning med elektronisk kontroll. I och med denna blev klientelet med hög risk för återfall i brott kvar i anstalt medan de andra avtjänade med IÖV och således ökade återfallen bland dem som frigavs från anstalt med 13 procentenheter.

⁶³ Brå, a.rapport s. 11.

⁶⁴ Brå, a. rapport s. 16.

⁶⁵ Brå, a.st.

Figur 3.5 Andel frigivna från anstalt som återfaller i brott inom ett år

Källa: Figur ur prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 4 s. 26.

Specifikt om den senaste slutliga statistiken från Brå

Särskilt om strafftid och återfall

År 2016 frigavs 5 956 personer från anstalt, varav 92 procent var män. Av dömda med ingångshändelsen fängelsestraff 2016 återföll 63 procent inom tre år, vilket jämfört med 2007 var en minskning med sex procentenheter. Av de som dömts till sluten ungdomsvård återföll 76 procent, vilket jämfört med 2007 var en minskning med sju procentenheter.

Återfallen varierar kraftigt med den utdömda strafftiden (se tabell nedan). Återfallen är som lägst bland dem med strafftider längre än fyra år (37 %), vid strafftider mellan två och fyra år (45 %) och som högst bland dem med strafftider mellan två och sex månader (över 70 %). Som tidigare framhållits är dock trenden över tid nedåtgående i alla strafftidskategorier.

Tabell 3.1 Andel personer som återfallit i brott inom tre år av samtliga som frigivits från anstalt 2016 samt förändring jämfört med 2007

Utdömd strafftid	Andel återfall	Förändring i procentenheter
≤ 2 mån	66	-3
> 2 mån och ≤ 4 mån	76	-1
> 4 mån och ≤ 6 mån	76	-5
> 6 mån och ≤ 1 år	62	-7
> 1 år och ≤ 2 år	54	-12
> 2 år och ≤ 4 år	49	-8
> 4 år	37	-6

Källa: Brå, Återfall i brott. Slutlig statistik 2016 s. 15.

Utifrån Kriminalvårdens återfallsstatistik är återfallen i brott efter avslutad fängelseverkställighet 2011–2019 efter strafftid fördelade enligt följande.

Tabell 3.2 Återfall i brott inom tre år efter avslutad fängelseverkställighet efter strafftid

År 2011–2019

Strafftid		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
≤ 2 mån	Antal	1066	1139	1100	1121	999	985	1036	1053	1012
	Andel	40 %	38 %	39 %	41 %	38 %	38 %	39 %	37 %	38 %
< 2 mån	Antal	1 224	1 286	1211	1067	1 025	964	899	920	910
	Andel	54 %	53 %	49 %	49 %	49 %	49 %	47 %	48 %	48 %
< 6 mån	Antal	699	646	607	570	517	551	509	487	520
	Andel	42 %	40 %	41 %	42 %	39 %	41 %	41 %	42 %	42 %
< 1 år	Antal	390	368	322	316	357	300	296	294	313
	Andel	42 %	38 %	38 %	39 %	41 %	38 %	36 %	36 %	36 %
≥ 2 år	Antal	332	362	298	250	263	267	252	294	336
	Andel	26 %	27 %	24 %	22 %	23 %	25 %	23 %	26 %	28 %

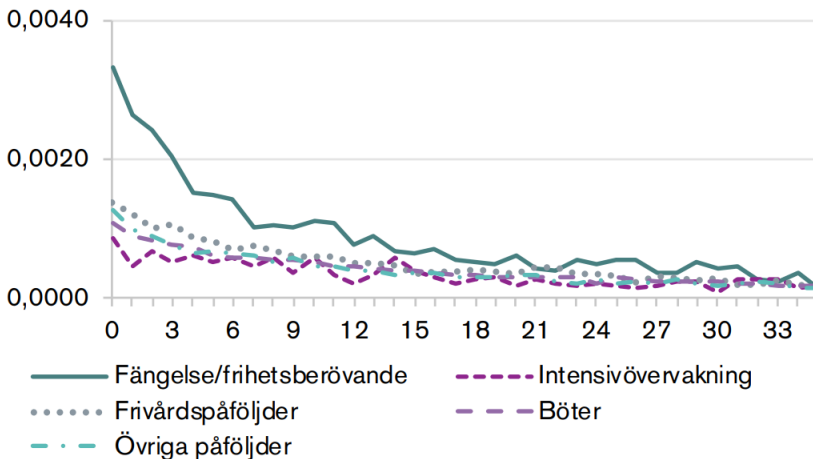
Källa: KOS 2022 s. 101 (KVR).

Tid till första återfallet

Av den slutliga statistiken avseende de som frigavs från anstalt 2016 framgår vidare att mediantiden till den första återfallshändelsen efter fängelse som påföljd var 157 dagar, det vill säga lite drygt fem månader.⁶⁶ Mediantiden till återfall har ökat sedan 2007, då den var 126 dagar.⁶⁷

Det är också tydligt att ett högre antal tidigare belastningar samvarierar med en kortare tid till ett första återfall i brott, men över tid har tiden fram till första återfallet ökat. Det nu sagda gäller alla som dömts, de vill säga inte enbart de fängelsedömda. Återfallsintensiteten minskar också över tid. Den är som störst direkt efter en ingångshändelse, men efter sju månader har den halverats och efter ytterligare ungefär ett år är den endast en fjärdedel av den ursprungliga intensiteten. Personer som dömts till fängelse och andra frihetsberövande påföljder uppvisar den största återfallsintensiteten under hela uppföljningsperioden. Skillnaden mot de andra påföljderna är störst i början och minskar över tid.

Figur 3.6 Återfallsintensitet per månad bland samtliga personer med en ingångshändelse 2016 efter påföljd



Källa: Bild ur Brå, Slutlig återfallsstatistik 2016 s. 27.

⁶⁶ Mediantiden till första återfallshändelse för alla påföljder (inte endast fängelse) var cirka åtta månader och en vecka (253 dagar).

⁶⁷ Brå, tabell 835. Median av antal dagar till första återfall inom 3 år för samtliga personer som återfallit efter en ingångshändelse 2007–2016 efter mest ingripande påföljd i ingångshändelsen.

3.2.4 Särskilt om återfall under övervakning

I en kortanalys från Brå undersöktes särskilt återfall i brott bland de i frivård, det vill säga de som ställts under övervakning i samband den villkorliga frigivningen, de som verkställt sitt fängelsestraff genom intensivövervakning samt de skyddstillsynsdömda.⁶⁸ Då detta är den enda studie från senare år som undersöker återfall under övervakning finns skäl att redovisa några resultat från studien, trots att den nu är några år gammal.⁶⁹

Av alla de som stod under övervakning någon gång under 2008–2017 var det totalt 37 procent som lagfördes för nya brott under övervakningen. Motsvarande andel för de intensivövervakade var 1,5 procent. Siffrorna är dock inte direkt jämförbara eftersom övervakning pågår även efter intensivövervakningen. Tas hänsyn till tidsaspekten be-gicks i genomsnitt 2,5 lagförda brott per personår med övervakning, jämfört med 0,2 brott per personår med intensivövervakning.⁷⁰ Män återföll i större utsträckning än kvinnor. Andelen återfall var som störst i den yngsta åldersgruppen (15–24 år; drygt 45 procent) och avtog mycket kraftigt med stigande ålder (35 procent i gruppen 35–44 år).

Även i denna studie syntes en generell minskning i återfallen mellan 2008 och 2013. Andelen som lagfördes för brott under övervakning minskade från 31 till 27 procent (antalet lagföringsbeslut minskade dock under samma tid varför det inte är fråga om någon faktisk minskning).

Narkotikabrott (ringa) var den vanligaste brottstypen att återfalla i, därefter följde olovlig körning och tillgreppsbrott (oftast stöld). Dessa tre brottstyper stod för 73 procent av lagförda brott under övervakning. Detta visar att återfallen ofta inte sker i särskilt allvarlig brottslighet.

Bland dem som begick brott under övervakning inträffade det första återfallsbrottet i genomsnitt efter 134 dagar (median 108 dagar).

⁶⁸ Brå, Brott som begås under frivård. En kartläggning av övervakade och intensivövervakade, kortanalys 7/2019 s. 12 ff. Texten i detta avsnitt härrör från rapporten så länge inget annat anges. Huvudpopulationerna i kortanalysen var personer som hade pågående övervakning (n = 80 898) eller intensivövervakning (n = 22 791) någon gång 2008–2017. I en separat analys undersöktes även villkorligt frigivna 2008–2017 (n = 45 147). De följdes upp i lagföringsregistret, som innehåller fällande domar, godkända strafförelägganden och meddelade åtalsunderlåtelser.

⁶⁹ Det finns så vitt känt endast en ytterligare studie som undersökt brott under övervakning i Sverige och även internationellt är urvalet skralt, se Brå, a.rapport vid not 10.

⁷⁰ Uträkningen bygger på antalet personår som totalt ingick i undersökningen och togs fram genom att alla individers totala antal dagar med t.ex. intensivövervakning adderades med varandra för att sedan räknas om till år.

Sannolikheten för återfall i brott var som störst under de första månaderna med övervakning och avtog därefter successivt bland dem som ännu inte återfallit.

Även i denna studie stod det klart att återfallsfrekvensen beror på tidigare kriminalvårdsverkställigheter (dvs. i anstalt eller frivård). De med sex eller fler verkställigheter återföll mer än fyra gånger så ofta jämfört med dem utan någon tidigare verkställighet. Näst störst skillnad syntes mellan personer dömda för olika huvudbrott, framför allt då dömda för trafikbrott återföll i brott nästan fyra gånger så ofta som sexualbrottsdömda. Därefter var skillnaden störst mellan olika åldersgrupper, då de yngsta mer än tre gånger så ofta begick nya brott jämfört med den äldsta åldersgruppen.

3.2.5 Finns särskild statistik avseende återfall för de som ingår kriminella nätverk?

Det finns ännu ingen allmänt vedertagen definition eller någon legaldefinition varken av begreppet organiserad brottslighet eller kriminella gäng i svensk rätt.⁷¹ Det saknas officiell statistik om hur ofta personer som har en sådan koppling återfaller i brott.

Enligt Kriminalvården medför dock kopplingar till ett nätverk där till exempel organiserad brottslighet förekommer generellt en ökad risk för återfall i allvarlig brottslighet.⁷² Enligt Polismyndigheten visar uppföljningen över tid att det är mycket sannolikt att en strategisk person återkommer som aktiv inom organiserad brottslighet efter en tids inkapacitering genom fängelsedom eller av någon annan anledning minskad kapacitet.⁷³ Kriminalvården anser också att de dömda som befinner sig i den organiserade brottslighetens högre skikt har en förhöjd risk att fortsätta brottslighet, fritas och anstifta våldsbrott. Dessa individer bedöms vidare ha en hög avsikt och förmåga att fortsätta sin brottslighet och påverka lokalsamhället på utsidan även

⁷¹ Se t.ex. Brå 2002:7, Organiserad brottslighet – lösa maskor eller fasta nätverk s. 47, Brå-rapport 2011:20, Bekämpning av organiserad brottslighet s. 43 med vidare hänvisningar till den internationella debatten, SBU-rapport nr. 369 s. 9, SOU 2014:63 s. 43 f. och SOU 2021:35 s. 76. Gängforskning, och då främst med koppling till ungdomskriminalitet, har bedrivits länge främst av amerikanska kriminologer. Se t.ex. Thrasher (1927), The gang samt vidare hänvisningar i Sarnecki och Carlsson, Brottsligheten och samhället s. 100 ff.

⁷² SOU 2021:68 s. 391 not 27 med vidare hänvisning till Kriminalvården, Kriminalvårdens strategi för det återfallsförebyggande arbetet mot organiserad brottslighet, våldsbejakande extremism och hedersrelaterade brott s. 7.

⁷³ Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2022 s. 30.

under frihetsberövandet. De har slutligen en hög förmåga att infiltrera samt utöva otillåten påverkan på medarbetarna i Kriminalvården för att bland annat kunna komma i kontakt med personer utanför anstalten.⁷⁴

3.2.6 Återfall i allvarlig brottslighet samt efter längre strafftider

Allmänt om statistiken

Brå har bistått utredningen med viss statistik och den redovisas i relevanta delar i detta avsnitt. Statistikuttaget tar särskilt sikte på återfall i sådan brottslighet som utredningen utifrån straffrättslig och kriminologisk konvention bedömt som allvarlig. Urvalet har skett utifrån kapitel, paragrafer samt stycken i brottsbalken och specialstraffrätten. Endast undantagsvis ingår brottstyper med minimistraff understigande ett år. Den allvarliga brottsligheten är uppdelad i fyra kategorier enligt följande.

Allvarligt brott mot liv och brott mot hälsa

Mord, dråp, barnadråp, grov misshandel, grov misshandel (synnerligen grovt brott), vållande till annans död (grovt brott), vållande till kroppsskada (grovt brott), rån, grovt rån, mordbrand och mordbrand (grovt brott).

Allvarligt brott mot frihet och frid

Olaga frihetsberövande, grovt barnfridsbrott, grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, olaga förföljelse, hedersförtryck, grovt olaga tvång, grovt olaga hot och grovt olaga integritetsintrång.

⁷⁴ Kriminalvården, KOS 2022 s. 73.

Allvarligt sexualbrott

Våldtäkt, våldtäkt (mindre grovt brott), grov våldtäkt, oaktsam våldtäkt, grovt sexuellt övergrepp, oaktsamt sexuellt övergrepp, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling och grovt sexuellt ofredande mot barn.

Allvarligt brott som kan ha utgjort led i organiserad brottslighet

Människorov, koppleri, grovt koppleri, människohandel, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, grov mened, utpressning, grov utpressning, allmänfarlig ödeläggelse, grov allmänfarlig ödeläggelse, brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor enligt 29 a § (grovt samt synnerligen grovt brott), vapenbrott (ej ringa brott), grovt vapenbrott, synnerligen grovt vapenbrott, narkotikabrott, grovt narkotikabrott, grov smuggling, narkotikasmuggling, grov narkotikasmuggling, grovt penningtvättsbrott och näringspenningtvätt (grovt brott).⁷⁵

Allmänna anmärkningar

Det är det grövsta brottet som redovisas, både i ingångshändelsen och i återfallshändelsen.

Återfall i allvarligt brott mot liv eller hälsa

I tabell 3.3–3.6 nedan redovisas antal och andel återfall inom tre år med en ingångshändelse 2012–2016 (femårsperiod) för de fyra kategorierna av allvarlig brottslighet som räknats upp just ovan.

I tabellernas första kolumn redovisas det totala antalet ingångshändelser inom respektive kategori, det vill säga oberoende av om ett återfall skett eller inte. I den andra kolumnen redovisas det totala antalet återfall i brott som skett inom tre år efter en ingångshändelse inom respektive kategori. I den här kolumnen behöver inte återfallen

⁷⁵ Dessa brottstyper begås givetvis även utanför den organiserade brottsligheten – det är svårt att hitta brottstyper som är indikatorer på just organiserad brottslighet.

tillhöra någon av kategorierna, utan det är fråga om återfall i vilken brottslighet som helst. De återfall som tillhör någon av de särskilda kategorierna redovisas i stället i kolumn 3–6. I den sista kolumnen redovisas summan av antalet återfall inom de fyra kategorierna, liksom andelen utifrån det totala antalet ingångshändelser.

Tabell 3.3 Återfall efter allvarlig brottslighet mot liv eller hälsa

Återfall inom tre år efter allvarlig brottslighet mot liv eller hälsa som ingångshändelse 2012–2016 (sammantaget), totalt och i procent

Ingångshändelser (t.ex. frigivning från anstalt)	Återfallshändelser inom tre år från en ingångshändelse inom respektive kategori av brottslighet samt summan av antalet återfall					
	Återfall i brott totalt	Allvarligt brott mot liv och hälsa	Allvarligt brott mot frihet och frid	Allvarligt sexualbrott	Allvarligt brott som utgjort led i organiserad brottslighet	Allvarlig brottslighet totalt
Totalt 7 305 som avsåg allvarliga brott mot liv och hälsa	4 623	826	104	29	713	1 672
Andel	63 %	11 %	1 %	0 %	10 %	23 %

Av tabell 3.3 framgår att det under åren 2012–2016 var drygt 7 300 fall av allvarlig brottslighet mot liv och hälsa som ingångshändelser, givet de kriterier (brottstyper) som använts för statistikuttaget. Med ingångshändelse avses samtliga personer som under ett kalenderår frigivits från anstalt, skrivits ut från slutna ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård, avslutat intensivövervakning med elektronisk kontroll eller erhållit andra påföljder genom lagakraftvunnen dom eller beslut av åklagare.

I ungefär två tredjedelar av fallen (4 623 återfall i brott) konstaterades återfall i någon form av brottslighet inom tre år (det vill säga även t.ex. bötesbrottslighet). Den övervägande återfallsbrottsligheten var dock varken i allvarlig brottslighet mot liv eller hälsa eller i någon av de andra tre formerna av allvarlig brottslighet. Återfall i någon kategori av allvarlig brottslighet förelåg i stället i närmare en fjärdedel av fallen (23 %).

Återfallsnivån i allvarliga brott mot liv och hälsa var 11 procent under hela perioden (826 återfallshändelser) medan 29 återfallshändelser inom tre år avsåg allvarligt sexualbrott.

Återfall i allvarligt brott mot frihet och frid

Tabell 3.4 Återfall efter allvarlig brottslighet mot frihet eller frid

Återfall inom tre år efter allvarlig brottslighet mot frihet eller frid som ingångshändelse 2012–2016 (sammantaget), totalt och i procent

Ingångshändelser (t.ex. frigivning från anstalt)	Återfallshändelser inom tre år från en ingångshändelse inom respektive kategori av brottslighet samt summan av antalet återfall					
Totalt 2 165 som avsåg allvarligt brott mot frihet eller frid	Återfall i brott totalt	Allvarligt brott mot liv och hälsa	Allvarligt brott mot frihet och frid	Allvarligt sexualbrott	Allvarligt brott som utgjort led i organiserad brottslighet	Allvarlig brottslighet totalt
Antal	903	76	79	12	108	275
Andel	42 %	4 %	4 %	1 %	5 %	13 %

Som framgår av tabell 3.4 var det under åren 2012–2016 nästan 2 200 fall av allvarliga brott mot frihet eller frid som ingångshändelser. I ungefär 40 procent konstaterades återfall i vilken brottslighet som helst inom tre år, vilket är ganska mycket lägre än för de som har brott mot liv eller hälsa som ingångshändelse. Återfall i någon kategori av allvarlig brottslighet förelåg i stället i drygt en tiondel av fallen (13 %), vilket också är lägre jämfört med föregående kategori (brott mot liv eller hälsa).

Återfallsnivån såväl i allvarliga brott mot frihet eller frid som liv och hälsa var fyra procent under hela perioden (totalt 76 respektive 79 återfallshändelser). Även här är skillnaden mot de som har brott mot liv eller hälsa som ingångshändelse påtaglig. Antalet återfall efter allvarliga brott mot frihet och frid är således betydligt lägre än vid brott mot liv eller hälsa.

Återfall i allvarlig sexualbrottslighet

Tabell 3.5 Återfall efter allvarlig sexualbrottslighet

Återfall inom tre år efter allvarlig sexualbrottslighet som ingångshändelse 2012–2016 (sammantaget), totalt och i procent

Ingångshändelser (t.ex. frigivning från anstalt) Allvarlig sexualbrottslighet	Återfallshändelser inom tre år från en ingångshändelse inom respektive kategori av brottslighet samt summan av antalet återfall					
	Återfall i brott totalt	Allvarligt brott mot liv och hälsa	Allvarligt brott mot frihet och frid	Allvarligt sexualbrott	Allvarligt brott som utgjort led i organiserad brottslighet	Allvarlig brottslighet totalt
Totalt 1 614 som avsåg allvarlig sexualbrottslighet						
Antal	370	21	7	29	27	84
Andel	23 %	1 %	0 %	2 %	2 %	5 %

Som framgår av tabell 3.5 var det under åren 2012–2016 omkring 1 600 fall med allvarliga sexualbrott som ingångshändelser. I drygt 20 procent konstaterades återfall i vilken brottslighet som helst inom tre år, vilket är betydligt lägre än vid brott mot liv eller hälsa samt mycket lägre än brott mot frihet och frid. Återfall i någon kategori av allvarlig brottslighet förelåg i stället i fem procent av fallen, också det mycket lägre än de brottskategorier som gått igenom ovan.

Återfallsnivån i allvarliga sexualbrott var endast två procent under hela perioden (29 återfallshändelser inom tre år) och återfallsnivån i övrig brottslighet också låg – mellan sju och 27 återfallshändelser inom tre år. Det är således mycket ovanligt att de som frigges efter att ha avtjänat ett straff för sexualbrottslighet återfaller i brott. Återfallsnivåerna efter allvarliga sexualbrott är betydligt lägre än såväl vid brott mot liv eller hälsa som vid brott mot frihet eller frid.

Återfall i allvarlig brottslighet som kan ha utgjort led i organiserad brottslighet

Tabell 3.6 Återfall efter allvarlig brottslighet som kan ha utgjort led i organiserad brottslighet

Återfall inom tre år efter allvarlig brottslighet som utgjort led i organiserad brottslighet som ingångshändelse 2012–2016 (sammantaget), totalt och i procent

Ingångshändelser (t.ex. frigivning från anstalt) Allvarlig brottslighet som kan ha utgjort led i organiserad brottslighet	Återfallshändelser inom tre år från en ingångshändelse inom respektive kategori av brottslighet samt summan av antalet återfall					
	Återfall i brott totalt	Allvarligt brott mot liv och hälsa	Allvarligt brott mot frihet och frid	Allvarligt sexualbrott	Allvarligt brott som utgjort led i organiserad brottslighet	Allvarlig brottslighet totalt
Totalt 20 790 som avsåg sådan allvarlig brottslighet som kan ha begåtts inom ramen för den organiserade brottsligheten						
Antal	12 757	747	161	30	3 346	4 284
Andel	61 %	4 %	1 %	0 %	16 %	21 %

Tabell 3.6 visar att det var nästan 21 000 allvarliga brott som kan ha utgjort led i organiserad brottslighet under åren 2012–2016, givet de kriterier som använts när brottstyperna valts ut. Återigen bör påpekas att dessa brottstyper i stor utsträckning också begås utanför den organiserade brottsligheten.

Återfall i vilken brottslighet som helst konstaterades i ungefär 60 procent av fallen, vilket är i linje med de som hade brott mot liv eller hälsa som ingångshändelse. Under de fem åren var det 3 346 återfall i samma form av brottslighet, vilket innebär en andel om 16 procent. Det är således vanligare med återfall i likartad brottslighet i dessa fall jämfört med brott mot liv eller hälsa (där var det 11 %).

Sett till procentsatserna är återfallsfrekvenserna i gruppen allvarliga brott mot liv eller hälsa och gruppen för allvarlig brottslighet som utgjort led i organiserad brottslighet relativt lika. Det är dock ovanligare att den som dömts för brottslighet som kan ha utgjort led i organiserad brottslighet återfaller i brott mot liv eller hälsa (11 % respektive 4 %).

Återfallsstatistik efter längre strafftider

Återfall efter utdömd strafftid om minst två år

I tabell 3.7 redovisas antal och andel återfall inom ett, två och tre år av samtliga personer som frigavs från anstalt 2012–2016, med en utdömd strafftid på två år eller mer, efter utdömd strafftid i återfallshändelsen. De som ingår i redovisningen har således dömts till fängelse även för återfallsbrottet. Här ingår alla typer av brott och statistiken tar i stället för brottstyper sikte på just allvarligheten, genom att endast gälla strafftider på två år eller mer vad avser ingångsbrottsligheten. Återfall inom ett, två och tre år från frigivning redovisas. Detsamma gäller avseende tabell 3.9, men där är strafftiden i stället fyra år.

Den utdömda strafftiden i återfallshändelsen är indelad i fem kategorier: upp till två år, mer än två år och högst tre år, mer än tre år och högst fyra år, mer än fyra år och högst fem år samt mer än fem år.⁷⁶ Dessa kategorier är heltäckande och samtliga återfall redovisas i den tredje kolumnen ”återfall samtliga”.

Tabell 3.7 Återfall efter utdömd strafftid på minst 2 år

Antal och andel återfall inom 1, 2 och 3 år av samtliga personer som frigivits från anstalt 2012–2016 med en utdömd strafftid på 2 år eller mer, efter utdömd strafftid i återfallshändelsen, totalt och i procent

Antal frigivna från anstalt med strafftid ≥ 2 år	Utdömd strafftid i återfallshändelsen					
	Återfall samtliga	Återfall fängelse T ≤ 2 år	Återfall fängelse 2 år > T ≤ 3 år	Återfall fängelse 3 år > T ≤ 4 år	Återfall fängelse 4 år > T ≤ 5 år	Återfall fängelse T > 5 år
5 203 frigivna						
1 år	Antal 1218 Andel 23 %	1026 20 %	91 2 %	44 1 %	17 0 %	40 1 %
2 år	Antal 1551 Andel 30 %	1315 25 %	105 2 %	53 1 %	24 0 %	54 1 %
3 år	Antal 1 711 Andel 33 %	1 455 28 %	112 2 %	61 1 %	26 0 %	57 1 %

⁷⁶ Det kan här noteras att antalet personer med en ingångshändelse där den utdömda strafftiden var minst två år och där den utdömda strafftiden i återfallshändelsen var minst sex år var för litet för att redovisa särskilt.

Av tabell 3.7 framgår att det var drygt 5 200 personer som frigavs från anstalt med strafftider från två år och uppåt under åren 2012–2016.⁷⁷ Under den aktuella perioden hade 23 procent återfallit i något slags brott inom ett år, 30 procent inom två år och 33 procent inom tre år.

Återfall i brottslighet som renderar strafftider över två och högst tre år är däremot betydligt ovanligare: det är endast omkring 100 återfall i sådan brottslighet, vilket ger en andel om ett par procent såväl efter ett, två som tre år.

I nästa strafftidsintervall är återfallen ännu färre: endast en procent av de som avtjänat strafftid om två år eller mer har inom tre år återfallit i ett brott som renderat fängelse i mer än tre år och högst fyra år. Återfall i brott om minst sex år var så ovanligt att det inte kunde särredovisas och ingår i stället i mer än fem år, där det är en procent som återfallit inom tre år.

I tabell 3.8 redovisas fördelningen av återfallshändelser i de fyra kategorierna av allvarlig brottslighet bland alla ingångshändelser 2012–2016 med en utdömd strafftid om minst två år.

Tabell 3.8 Frekvenstabell över fördelningen av återfallshändelser, efter en ingångshändelse 2012–2016 bestående av fängelse om minst två år

Avser återfall i allvarlig brottslighet enligt de kriterier som utredningen använt

Brottstyp	Antal återfall	Andel återfall
Allvarligt brott mot liv och brott mot hälsa	282	5 %
Allvarligt brott mot frihet och frid	59	1 %
Allvarligt sexualbrott	32	1 %
Allvarligt brott som kan ha utgjort led i organiserad brottslighet	517	10 %
Övriga återfall och ej återfall	4 313	83 %
Totalt	5 203	100 %

De allra flesta återfallen avser således inte sådan allvarlig brottslighet som ingår i de kategorier som utredningen använt sig av (se inledningen till avsnitt 3.2.6).

⁷⁷ För perioden 2007–2011 var det 5 740 personer som frigavs från anstalt efter strafftid om två år eller mer. Av dessa återföll 21 procent inom ett år, 25 procent inom två år och 27 procent inom tre år.

Återfall efter utdömd strafftid om minst 4 år

I tabell 3.9 redovisas antal och andel återfall inom ett, två och tre år av samtliga personer som frigavs från anstalt 2012–2016 med en utdömd strafftid på fyra år eller mer utifrån utdömd strafftid i återfallshändelsen. De som ingår i redovisningen har således dömts till fängelse även för återfallsbrottet. Även i detta fall är den utdömda strafftiden i återfallshändelsen indelad i fem kategorier: upp till två år, mer än två år och högst tre år, mer än tre år och högst fyra år, mer än fyra år och högst fem år samt mer än fem år.⁷⁸ Dessa kategorier är heltäckande och summeringen redovisas i kolumnen ”Återfall samtliga”.

Tabell 3.9 Återfall efter utdömd strafftid på minst 4 år

Antal och andel återfall inom 1, 2 och 3 år av samtliga personer som frigivits från anstalt 2012–2016 med en utdömd strafftid på 4 år eller mer, efter utdömd strafftid i återfallshändelsen, totalt och i procent

Antal frigivna från anstalt med strafftid > 4 år		Utdömd strafftid i återfallshändelsen					
		Återfall samtliga	Återfall fängelse T <= 2 år	Återfall fängelse 2 år > T <= 3 år	Återfall fängelse 3 år > T <= 4 år	Återfall fängelse 4 år > T <= 5 år	Återfall fängelse T > 5 år
1 689							
1 år	Antal	293	239	22	11	11	10
	Andel	17 %	14 %	1 %	1 %	1 %	1 %
2 år	Antal	401	330	26	12	17	16
	Andel	24 %	20 %	2 %	1 %	1 %	1 %
3 år	Antal	454	374	29	16	18	17
	Andel	27 %	22 %	2 %	1 %	1 %	1 %

Av tabell 3.9 framgår att det var nästan 1 700 personer som frigavs från anstalt med strafftider från fyra år och uppåt under åren 2012–2016.⁷⁹ Under den aktuella perioden hade 17 procent återfallit i brott inom ett år, 24 procent inom två år och 27 procent inom tre år.

Återfall i brottslighet som renderar strafftider över två och högst tre år är däremot betydligt ovanligare: det är endast en eller ett

⁷⁸ Antalet personer med en ingångshändelse där den utdömda strafftiden var minst fyra år och där den utdömda strafftiden i återfallshändelsen var minst sex år var för litet. Därför har kategorierna ”mer än fem år och högst sex år” samt ”minst sex år” slagits ihop till ”mer än fem år”.

⁷⁹ För perioden 2007–2011 var det 1 857 som frigavs från anstalt med strafftid om fyra år eller mer. Av dessa återföll 17 procent inom ett år, 21 procent inom tre år och 23 procent inom tre år.

par procent som återfaller i så allvarlig brottslighet såväl efter ett, två som tre år.

I nästa strafftidsintervall är återfallen ännu färre: endast en procent av de som avtjänat strafftid om fyra år eller mer har inom tre år återfallit i ett brott som renderat fängelse i mer än tre år och högst fyra år. Återfall i brott om minst sex år var så ovanligt att det inte kunde särredovisas och ingår i stället i mer än fem år, där det är en procent som återfallit inom tre år.

I tabell 3.10 redovisas fördelningen av återfallshändelser i de fyra kategorierna av allvarlig brottslighet bland alla ingångshändelser 2012–2016 med en utdömd strafftid om minst fyra år.

Tabell 3.10 Frekvenstabell över fördelningen av återfallshändelser, efter en ingångshändelse 2012–2016 bestående av fängelse om minst fyra år

Avser återfall i allvarlig brottslighet enligt de kriterier som utredningen använt

Brottstyp	Antal återfall	Andel återfall
Allvarligt brott mot liv och brott mot hälsa	67	4 %
Allvarligt brott mot frihet och frid	16	1 %
Allvarligt sexualbrott	13	1 %
Allvarligt brott som kan ha utgjort led i organiserad brottslighet	154	9 %
Övriga återfall och ej återfall	1 439	85 %
Totalt	1 689	100 %

Även på denna straffnivå avser de allra flesta återfallen inte sådan allvarlig brottslighet som ingår i de kategorier som utredningen använt sig av (se inledningen till avsnitt 3.2.6).

3.3 Våra reflektioner med anledning av brottsutvecklingen och återfallsstatistiken

Ökningen av det dödliga skjutvapenvåldet och sprängningarna i främst kriminella miljöer har drivit på den kriminalpolitiska debatten och lett till strängare straff under en längre tid.⁸⁰ Det råder ingen tvekan om att utvecklingen utgör ett allvarligt samhällsproblem som måste tas om hand. Flera remissinstanser, till exempel Riksdagens ombudsmän (JO), JK och Advokatsamfundet, men även Lagrådet har dock tidigare påpekat dels att effekterna av redan genomförda utredningar inte utvärderats, dels att det är svårt att utvärdera hur stor den kumulerade effekten av straffskärpningar och andra ändringar blivit. För-siktighet har påkallats.⁸¹

Kriminalvården bedömer därtill att omkring 1 000 klienter (cirka fem procent) på anstalter, i häkten och inom frivården har koppling till organiserad brottslighet.⁸²

Det är inte helt självklart att denna tämligen specifika brottsutveckling, som därtill redan har påverkat graden av straffrättslig repression under relativt lång tid, ska påverka utformningen av påföljds- och verkställighetslagstiftningen över hela linjen. Noggranna överväganden behövs, liksom träffsäkra förslag.

Om målet till exempel är att minska antalet brott och antalet återfall är det mycket som talar för att det i stället för repressiva åtgärder är mer adekvat att rikta fokus mot att öka uppklämningen, särskilt i den kriminella miljön. Entydig forskning visar att det som tydligast avskräcker individer från att begå brott är just upptäcktsrisken och risken för lagföringen som sådan – inte strängare straff.⁸³ Det är

⁸⁰ Se t.ex. avsnitt 4.3.2 i prop. 2022/23:53 där inte mindre än tio skärpande propositioner som antagits sedan 2016 räknas upp. Det gäller dock inte bara straffrätten, utan också användningen av processuella tvångsmedel och andra verktyg för att bekämpa brottsligheten, se t.ex. prop. 2017/18:231 s. 83 avseende utökad användning av kameraövervakning. Se också prop. 2023/24:102 samt Lagrådets yttrande däri och prop. 2023/24:108 samt Lagrådets yttrande däri.

⁸¹ Remisskritiken återgiven i prop. 2022/23:53 s. 36 ff. Se också Lagrådets yttrande, bilaga 5 i a.prop, samt t.ex. JK:s remissyttrande över promemorian Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott (Ds 2023:31), dnr 2023/9783.

⁸² SOU 2024:30 s. 138.

⁸³ Detta ligger också i linje med vad den danske kriminologen David Sausdal framhåller om de danska framgångarna mot "gängen". De straffinriktade åtgärderna är de minst effektiva och i stället är det som bidragit till den positiva utvecklingen dels sociala insatser för att förbättra livssituationen i utsatta områden, dels över trettio års arbete med gängbrottsligheten och riktade polisiära insatser som gett en bättre uppklämningsprocent på gängrelaterade brott (intervju i SVT nyheter 25 februari 2022). Se också densamme, Kära Sverige: Bli inte för förälskade i den danska kriminalpolitiken! i Tidskrift för kriminalvård, där han också framhåller att kriminalpolitiken ytterst är en nödlösning samt Soei, Sverige gör om Danmarks största misstag mot gangen, DN-debatt 7 april 2024.

också effektivare att använda insatser av typen fokuserad avskräckning som kan minska skjutvapenvåld med en fjärdedel, över en tid av i genomsnitt cirka tre år.⁸⁴

Även Polismyndigheten har framhållit att det finns en risk med att samhällets gemensamma kraft riktas mot den direkta problembilden, i stället för att motverka nyrekryteringen, främja avhopparverksamheten och arbeta systematiskt och strategiskt för att motverka tillgången till skjutvapen i samhället.⁸⁵

I Polismyndighetens lägesrapport över de utsatta områdena i Sverige understryks att det för att på sikt minska brottsligheten och öka tryggheten i utsatta områden, där gängkriminaliteten i huvudsak opererar, är avgörande att bedriva långsiktiga och förebyggande åtgärder i samverkan med andra aktörer i samhället på strategisk nivå.⁸⁶

I den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet var myndigheterna i sin rapport 2021 överens om en relativ förflyttning till att arbeta mer brottsförebyggande och med brottsfenomen då det sågs som en viktig väg framåt för att förstärka det gemensamma arbetet.⁸⁷

Regeringen lade i mars 2024 fram skrivelsen *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet*, där den presenterade sin inriktning för det brottsförebyggande arbetet. I den framhålls att straffrättsliga åtgärder och satsningar på rättsväsendets förmåga att upptäcka, utreda och lagföra brott behöver kombineras med och i *högre utsträckning* inriktas mot ett proaktivt arbete för att förebygga att brott alls begås. Ett särskilt fokus ska enligt regeringen riktas mot behovet av insatser för att förebygga rekryteringen till och socialisering in i kriminella nätverk, att förebygga att barn och unga involveras och utnyttjas i kriminalitet och att bryta

⁸⁴ SBU-rapport 369 s. 5 och 34 ff. Fokuserad avskräckning bygger på teorin om att brott kan förebyggas om gärningspersonen uppfattar att nackdelarna med brottet överväger fördelarna. Metoderna Gruppvåldsintervention (GVI eller Sluta skjut!) och Trefas är exempel på fokuserad avskräckning. Flera utvärderingar tyder på goda resultat, se t.ex. Kvillemo m.fl., Processutvärdering av TREFAS – förstärkt samverkan och Brå m.fl., Slutredovisning av regeringsuppdraget Ju2021/03330, Sprida strategin gruppvåldsintervention (GVI) i Sverige.

⁸⁵ Polismyndigheten, Skjutningar och beslag av skjutvapen i Polisregion Stockholm under 2020 s. 6. Se också Polisregion Stockholm, Underrättelseenheten, Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm (2019) s. 14, där det konstateras att de riktade insatserna som skett mot de kriminella nätverken (frihetsberövanden, omfattande beslag och administrativa åtgärder) i vissa fall har påverkat deras struktur och brottsliga verksamhet negativt, om än temporärt. De flesta nätverk har dock kunnat anpassa sig till dessa oönskade förändringar och därmed bibehållit sin struktur och organisationsförmåga i stora delar.

⁸⁶ Polismyndigheten, Lägesbild över utsatta områden. Ett regeringsuppdrag 2021 s. 5.

⁸⁷ Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2021 samt 2022 (dnr A644.668/2021 respektive A615.858/2022).

en kriminell bana.⁸⁸ Vi vill för vår del instämma i detta. Långsiktiga, förebyggande åtgärder blir också på lång sikt brottsofferstödjande.

Vad gäller återfallsstatistiken visar den att många av de som avtjänat ett fängelsestraff eller annan kriminalvårdspåföljd återfaller i brott. Det är bland dem som döms till frihetsberövade påföljder som återfallsfrekvensen är som högst och risken ökar tydligt med antalet lagföringar. Samtidigt är det viktigt att framhålla att det är relativt ovanligt att en person som begått ett allvarligt brott återfaller i ett allvarligt brott. Ser man till de som frigivits från fängelsestraff som är minst fyra år långa är det sju procent som inom tre år har återfallit i ett brott som renderat fängelse i mer än tre år (128 av 1 689 frigivna). Av de som har dömts för allvarlig sexualbrottslighet (enligt de kriterier som använts i denna utredning) är det endast två procent (29 av 1 614) som återfallit i ett liknande brott inom tre år. Nämnas kan också att återfallsfrekvenserna i Sverige har varit mycket högre tidigare – utvecklingen har under en längre tid varit nedåtgående. Än så länge saknas särskild statistik över i vilken utsträckning de som är aktiva i kriminella nätverk återfaller varför det inte är möjligt att uttala sig specifikt om den gruppen.

Slutligen vill vi framhålla att i straffrätten står enskilda gärningar, snarare än olika verksamheter, tillhörigheter, lojaliteteter eller gängbildningar, i blickfånget. Förslag som lämnas i straffrättslig kontext bör därför i så stor utsträckning som möjligt vara generella och inte specifikt knutna till personer som anses tillhöra kriminella nätverk. Relativt nyligen har det till exempel framgått att det finns en tydlig koppling mellan bedrägeri och skjutvapenvåld, vilket visar att det finns

⁸⁸ Skr. 2023/24:68 s. 4. Se också Barnrättskommitténs rekommendationer till Sverige (CRC/C/SWE/CO/6–7) där Sveriges rekommenderas att utarbeta en strategi för att förebygga ungdomsbrottslighet baserad på forskning om och analys av de bakomliggande orsakerna till barns inblandning i brottslighet, särskilt organiserad brottslighet, och säkerställa att den omfattar tidiga insatser som riktar sig till barn i riskzonen eller i utsatta situationer, samt stöd till deras familjer.

en risk med att rikta in sig på vissa brottstyper.⁸⁹ En utgångspunkt för oss är därför att förslag som lämnas bör vara så generella som möjligt, men samtidigt riktas mot sådant som kan förväntas vara effektiva åtgärder för att nå syftet att öka samhällsskyddet.

I nästa kapitel övergår vi till att analysera begreppet samhällsskydd och hur det är sammankopplat med brottsofferperspektivet.

⁸⁹ Det finns enligt Polismyndigheten ett samband mellan bedrägeribrotten och skjutvapenvåldet (försök, förberedelse och stämpling till mord eller dråp med användning av skjutvapen) i Sverige. Genom en undersökning omfattande perioden 2018–2021 står det klart att ungefär 48 procent av de individer som varit skäligen misstänkta för någon form av skjutvapenvåld även har varit skäligen misstänkta för bedrägerier (omfattar kriminaliserade handlingar enligt 9 kap. BrB, men också häleri, ocker, utpressning och bidragsbrottslagen). Det står också klart att den kraftiga ökningen av skjutvapenvåld och bedrägerier under 2000-talet sammanfaller i tid, se Polismyndigheten, De dödliga bedrägerierna. En rapport om bedrägeribrottslighet och skjutvapenvåldet s. 4 och Polismyndigheten, Nationellt bedrägericentrum, De organiserade bedrägerierna: En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer (dnr A354.340/2021). Exkluderas häleri och utpressning uppgår andelen till 27 procent. Den ekonomiska brottsligheten i vid bemärkelse har traditionellt inte kopplats till den organiserade brottsligheten. I SOU 2014:63 angavs till exempel att mycket talade för att den organiserade brottsligheten skulle utvidga sin verksamhet till att även omfatta ekonomisk brottslighet (med sådan brottslighet avsågs brottslighet i vid bemärkelse inom ramen för en näringsverksamhet och i första hand sådana brott som sker för vinnings skull inom ramen för ett lagligt bedrivet företag), se a.bet. s. 57 f. med vidare hänvisning till Brottslighet och trygghet i Malmö, Stockholm och Göteborg. Se också t.ex. SOU 2021:68 s. 71 och 161 samt prop. 2002/23:53 s. 41 där det framgår att kopplingen inte varit helt känd.

4 Om samhällsskydd och brottsofferperspektiv

4.1 Inledning

En utgångspunkt enligt utredningens direktiv är att de förslag som lämnas ska öka *samhällsskyddet*. Som exempel nämns att hindra brottslighet och därigenom öka tryggheten för bland annat brottsoffer, men begreppet konkretiseras inte mer än så. I regeringens budgetproposition för 2024 betonas att fokus flyttas från gärningsmannen till brottsoffer och samhällsskydd, vilket anses innebära ett grundläggande perspektivskifte i hur regeringen ser på brott och straff.¹

Om intresset av samhällsskydd ska ligga till grund för straffrättsliga åtgärder och om vi ska kunna lämna förslag som är träffsäkra samt kan förväntas vara i någon mån effektiva måste dock begreppet ges ett mer konkret innehåll. Som påpekats i tidigare utredningar är det också viktigt att klargöra de egentliga grunderna och målen för åtgärder som föreslås i samhällsskyddets intresse.² I detta avsnitt undersöks därför vad som närmare ligger i begreppet samhällsskydd och hur det kan och bör förstås i straffrätten, såväl i påföljdsbestämningen som under den tid som straffet verkställs.

Samhällsskyddsaspekten har också en koppling till brottsofferperspektivet, vilket bland annat framgår av direktiven som anger att utredningen ska föreslå ändringar som ska leda till ökad trygghet för brottsoffer. Men även om brottsofferperspektivet allt oftare förs fram under senare tid åtföljs det sällan av några förtydliganden om vad det faktiskt innebär. Ett mål med detta kapitel är därför att utifrån ett antal internationella rättsakter om brottsoffers rättigheter samt brottsofferforskningen förtydliga begreppet och besvara frågan om vad som på bästa sätt ökar brottsoffers och potentiella brottsoffers trygghet. Vad

¹ Prop. 2023/24:1 utgiftsområde 4 s. 51 och skr. 2023/24:68 s. 4.

² Se t.ex. SOU 2002:3 s. 268.

ligger i begreppen samhällsskydd och brottsofferperspektiv och vad förenar dessa begrepp?

4.2 Samhällsskydd som begrepp

Allmänspråkligt är begreppet samhällsskydd kopplat till andra åtgärder än straffrättsliga. Som exempel kan nämnas att inga träffar dyker upp vid en sökning i Nationalencyklopedins uppslagsverk, däremot sker en koppling till bland annat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Forsvarsmakten och sprängämnen. Även vid en sökning i rättsdatabasen Juno är de mest relevanta träffarna hänförliga till liknande områden och en sökning i Rikstermbanken ger inte någon träff.

I lagstiftningssammanhang har vi funnit att ordet användes redan på 1920-talet. I ett betänkande med förslag till lag om vård av sinnessjuka (SOU 1923:74) anses till exempel att vissa sinnessjuka behöver omhändertas i samhällsskyddets intresse för att de är samhällsvådliga eller i högre grad samhällsbesvärliga ("verkliga landsplågor"). Genom att sinnessjuka brottslingar skickades hem vid strafftidens slut utan erforderlig vård och inte sällan snabbt återföll i brott ansågs kravet på samhällsskyddets tillgodoseende vara bristfälligt.³ I betänkandet synliggörs också den avvägning som det inte sällan handlar om i straffrättsliga sammanhang: "mot varandra väga de krav, som uppställas å ena sidan från den personliga frihetens och den å andra sidan från samhällsskyddets synpunkt."⁴ Redan i dessa äldre förarbeten framhålls också vikten av adekvat vård och effektiva hjälp- och övervakningsåtgärder som en del i att öka samhällsskyddet.⁵

³ SOU 1923:74 s. 111, 125, 264 och 270. Se också SOU 1926:9, Betänkande med förslag till lag om behandling av vissa arbetsovilliga och samhällsvådliga m.fl. författningar och SOU 1929:9 som är ett betänkande med förslag till lagstiftning om åtgärder mot lösdriveri samt åtgärder mot sedeslöst leverne av samhällsskadlig art.

⁴ SOU 1923:74 s. 286. Begreppet tycks i någon mån kunna kopplas till den på straffrätten inflytelserika psykiatrikern Olof Kinberg enligt vad som närmare framgår i a.bet.

⁵ Se t.ex. 1926:9 s. 53.

4.3 Möjligheter att beakta samhällsskyddsaspekter i det nuvarande straffrättsystemet

4.3.1 Rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning

Det enda sätt på vilket skyddsaspekter, i betydelsen risk för återfall, kan tillmätas självständig betydelse i dagens påföljdsbestämning är när påföljden bestäms till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Av 31 kap. 3 § första stycket brottsbalken framgår när rätten får överlämna den dömda till rättspsykiatrisk vård. I andra stycket anges att rätten får besluta att särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård ska äga rum om det till följd av den psykiska störningen finns risk för att den dömda återfaller i brottslighet som är av allvarligt slag.

I förarbetena motiveras den särskilda utskrivningsprövningen av att det är angeläget att det i vissa fall finns en ordning som särskilt syftar till att behovet av samhällsskydd blir tillgodosett. Det framhålls att skyddsaspekterna måste beaktas nog i de fall där det finns en beaktansvärd risk för att den dömda på nytt gör sig skyldig till brott. Det konstateras vidare att bedömningar av detta slag är vanskliga att göra och att det därför är väsentligt att det sker en grannlaga prövning efter noggranna kriterier.⁶

4.3.2 Omvandling av fängelse på livstid samt ansökan om nåd

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

Lagen trädde i kraft 2006 för att förbättra förutsebarheten, öka tryggheten i systemet, stärka rättssäkerheten samt öka de livstidsdömdas incitament att själva främja sin frigivning och anpassning i samhället. Innan lagen infördes fanns endast möjlighet att söka nåd hos regeringen.⁷

⁶ Prop. 1990/91:58 s. 465 f.

⁷ Prop. 2005/06:35 s. 19 f.

I förarbetena motiveras livstidsstraffets fortsatta existens och den valda ordningen med möjlighet till tidsbestämning av straffet av att det utifrån ett samhällsskyddsperspektiv måste konstateras att det kan finnas tillfällen då en livstidsdömd inte bör frigges, trots att avtjänandet pågått under lång tid. Det anses vara en rimlig utgångspunkt att en person som gjort sig skyldig till mycket allvarlig brottslighet och som har en hög risk för att återfalla kan hållas frihetsberövad tills en positiv förändring kan påvisas och tillfredsställande förutsättningar för frigivning föreligger. En intresseavvägning mellan behovet av samhällsskydd och den intagnes befogade intresse av att frigges får då avgöra frågan om frigivning.⁸

Vid prövningen av en ansökan om omvandling ska bland annat beaktas om det finns risk för att den dömd återfaller i brottslighet av allvarligt slag. Kriteriet motiveras i förarbetena på så sätt att det är av stor vikt att frigivningen kan ske utan att behovet av samhällsskydd eftersätts samt att ett huvudsakligt syfte med ett sådant krav är att söka minska risken för att den dömd begår ytterligare brott.⁹

Med risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag ska förstås en konkret och beaktansvärd risk för återfall i sådan brottslighet. 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.¹⁰

Slutligen bör också nämnas att den dömdes återfallsrisk bedöms vid prövning om nåd enligt 12 kap. 9 § regeringsformen.¹¹

4.3.3 Samhällsskydd i fängelselagen och vid slutna ungdomsvård

I direktiven till det betänkande som sedermera ledde till kriminalvårdsreformen 2005 används begreppet samhällsskydd flitigt. Kommittén skulle till exempel särskilt uppmärksamma frågor om hur verkställigheten kan anpassas så att den förebygger återfall i brott utan att kraven på säkerhet och samhällsskydd eftersätts och överväga hur en individualiserad verkställighet kan uppnås utan att kravet på samhällsskydd eftersätts.¹²

⁸ Prop. 2005/06:35 s. 19.

⁹ A.prop. s. 38 f.

¹⁰ A.st. samt s. 60.

¹¹ Se t.ex. a.prop. s. 69.

¹² Dir. 2002:90 och 2004:33.

I sin genomgång av påföljdssystemet och dess straffteorier påstår kommittén att dessa kan delas in i två huvudgrupper: vedergällning och samhällsskydd. Den sistnämnda teorin anses vara den som gäller i dag och utmärks enligt kommittén av att straffet är ett medel för att uppnå ett visst mål. Straffteorier utifrån samhällsskydd påstås också utgöra en så kallad relativ straffteori, vilket enligt kommittén innebär att straffet rättfärdigas utifrån mer rationella grunder, nämligen att upprätthålla ordningen i samhället och att skydda den enskilde mot övergrepp.¹³ Samhällsskyddet kräver enligt kommittén att samhället ska skyddas från eventuell fortsatt brottslig verksamhet, särskilt allvarlig sådan (kravet på samhällsskydd beskrivs vara större vid längre straff-tider än vid korta).¹⁴

Enligt 1 kap. 5 § andra stycket fängelselagen (2010:610) ska verkställigheten, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd efterges, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. Verkställigheten i anstalt ska redan från början inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalt. Lagtexten ger uttryck för Kriminalvårdens uppgift att bedriva återfallsförebyggande arbete, men skrivningen anses också tydliggöra Kriminalvårdens dubbla uppgift att tillgodose såväl den individualpreventiva behandlingstanken som kraven på säkerhet och samhällsskydd.¹⁵

Behandlingstanken anses utgöra en utgångspunkt för fängelselagen, men var en grundtanke redan i 1974 års kriminalvårdsreform.¹⁶ Det angavs i förarbetena till 1974 års reform att anstaltsvistelsen redan från början skulle inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten, men endast i den utsträckning det kunde ske utan att kravet på samhällsskydd eftersattes.¹⁷ Det ansågs självklart att en av de största utmaningarna med kriminalvård är att hitta de rätta formerna för att bedriva ett verkningsfullt återfallsförebyggande arbete, med bibehållen trovärdighet i verkställigheten och utan att kraven på samhällsskydd och rättssäkerhet eftersätts.¹⁸

¹³ SOU 2005:54 s. 141. Kommitténs förståelse av straffteorierna är något avvikande från den gängse, se t.ex. Jareborg och Zila, Straffrättens påföljdslära del II kap. 8–11.

¹⁴ A.bet. s. 462 och 586, där det också framhålls att det inte är motiverat med särregleringar för alla långtidsdömda, utan särskilt för de som ägnar sig åt organiserad eller systematisk kriminell verksamhet, vilket kan vara grov narkotikabrottslighet, men också allvarliga förmögenhetsbrott och brott med internationell anknytning.

¹⁵ Se 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården.

¹⁶ Prop. 2009/10:135 s. 62 och prop. 1974:20 s. 83.

¹⁷ Prop. 1974:20 s. 83 (se 4 § lagen om kriminalvård i anstalt).

¹⁸ Prop. 2009/10:135 s. 62.

Samhällsskyddstanken motiverar också möjligheterna att enligt 1 kap. 7 § fängelselagen föreskriva särskilda villkor för de långtidsdömda (de som avtjänar fängelse i minst 4 år, eller vid särskilda skäl 2 år), liksom att permission endast får beviljas om det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Särbehandling genom särskilda villkor motiverades i förarbetena av att det finns en grupp intagna som på grund av sin kriminella belastning och sin personliga läggning, dels är svårbehandlade, dels är farliga för sin omgivning och rymningsbenägna. Av hänsyn till samhällsskyddet och den allmänna laglydnaden ansåg lagstiftaren att denna grupp måste behandlas mer restriktivt än normalklientelet. Dessa individer kan också placeras på anstalter med hög säkerhet och säkerhetsaspekter beaktas särskilt vid olika överväganden med anledning av verkställigheten.¹⁹

När verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll i slutet av strafftiden infördes på försök i början av 2000-talet (då IÖV-utsluss, numera utökad frigång) angavs i förarbetena att samhällsskyddsaspekterna måste tillmätas stor vikt och att riskbedömningar måste utgöra en viktig del av den individuella prövningen.²⁰

Enligt 18 § lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård ska den dömda tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som krävet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller finns andra särskilda skäl. Vad som anges med samhällsskydd preciseras inte närmare i förarbetena.²¹

I SOU 2023:44 – *En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga* – konstateras att det inte finns någon allmängiltig definition av begreppet samhällsskydd och att det därför används med olika betydelser. I utredningens sammanhang, som alltså var en översyn av frihetsberövande påföljder för unga, avsågs i första hand verksamhetens förutsättningar att hindra rymningar och stå emot fritagningar samt skapa förutsättningar för att skydda såväl intagna som personal mot hot och våld.²²

¹⁹ A. prop. s. 16 och 122. Även bestämmelsen om placering i 2 kap. 1 § fängelselagen, där det anges att intagna inte får placeras så att hon eller han underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas, anses ge uttryck för en avvägning mellan den dömdes behov av frihet och behovet av samhällsskydd samt ordning i anstalterna, se SOU 2005:54 s. 326 och 328.

²⁰ Då 33 a § KvaL, i kraft 1 oktober 2001, se prop. 2000/01:76 s. 20 ff. och 37.

²¹ Se prop. 1997/98:96.

²² SOU 2023:44 s. 276 f.

Sammanfattningsvis kan konstateras att vad som närmare menas med samhällsskydd inte redovisas i något djupare hänseende i förarbetena till fängelselagen, dess föregångare eller i viss anslutande lagstiftning. Det är dock tydligt att det handlar om att skydda samhället mot fortsatt allvarlig brottslighet från den dömdes sida. Det finns skrivningar om samhällsskydd i förarbeten som rör påföljdssystemet i ett större perspektiv. I propositionen *Vissa reformer av påföljdssystemet* anges till exempel att ”Det finns också ett intresse av att påföljdssystemet tillgodoser samhällsskyddet. Vid grova brott eller vid återfall i brott måste samhället kunna reagera med stränga sanktioner. Människor har en rätt till skydd mot grov brottslighet.”²³

4.4 Samhällsskydd i några utvalda betänkanden

4.4.1 Inledning

Samhällsskyddsfrågorna har historiskt sett främst varit sammankopplade med samhällets behov och möjligheter att skydda sig mot personer som på grund av sitt psykiska tillstånd anses samhällsfarliga. Kontexten har således varit de psykiskt störda lagöverträdarna, behovet av psykiatrisk vård samt hur risken för återfall i brott eller annat fortsatt olämpligt beteende ska hanteras. Intressant nog är det även under senare år just i relation till de psykiskt störda lagöverträdarna som begreppet samhällsskydd främst har kommit till användning.²⁴ Fokus har varit på samhällets behov och möjligheter att skydda sig mot personer som har en hög benägenhet att återfalla i allvarliga och integritetskränkande brott på grund av sitt psykiska tillstånd. I det kommande avsnittet redovisas kortfattat tre betänkanden där samhällsskyddsaspekter har varit föremål för analys och överväganden.

²³ Prop. 1997/98:96 s. 76.

²⁴ SOU 1996:185, SOU 2002:3 och SOU 2012:17. Samtliga utredningar har också föreslagit att tillräknelighet ska återinföras som ett krav för straffrättsligt ansvar, om än med lite olika utformningar. Den frågan berörs dock inte vidare i detta betänkande. Tillräknelighet kan generellt förklaras som straffrättslig ansvarsförmåga, och kopplas ofta till att man kan förstå vad man gör och/eller kontrollera sina handlingar – varvid otillräknelighet är avsaknaden av en sådan ansvarsförmåga. I svensk rätt beaktas i stället psykisk sjukdom vid straffmätningen och påföljdsbestämningen, se särskilt 30 kap. 6 § brottsbalken. För vidare läsning i denna fråga, se t.ex. Lavett, Tillräknelighet som straffrättslig ansvarsförutsättning (ak. avh.).

4.4.2 Straffansvarsutredningen, Psykansvarskommittén och Psykiatrilagsutredningen

Straffansvarsutredningen utarbetade i betänkandet *Straffansvarets gränser* (SOU 1996:185) vissa modellförslag avseende ett nytt straffsystem för hanteringen av psykiskt störda lagöverträdare. Utredningen var först ut i en serie av tre med att dela upp sina förslag i tre delar för att tydligare kunna koppla olika hänsyn till olika delar: straffrätt, vård och samhällsskydd. Förslaget innebar i korthet att det skulle öppnas en möjlighet att tillgripa tvångsåtgärder enbart utifrån samhällsskyddsaspekter i fråga om personer som bedömdes som farliga med hänsyn till att det förelåg en påtaglig risk för att de till följd av sitt psykiska tillstånd skulle begå nya straffbelagda gärningar av allvarligt slag. Den brottspreventiva tvångsåtgärden var i princip tidsbestämd men skulle kontinuerligt omprövas av domstol.²⁵

Psykansvarskommittén föreslog i betänkandet *Psykisk störning, brott och ansvar* (SOU 2002:3) att samhällsskyddsåtgärder skulle införas som en särskild form av reaktion i det straffrättsliga systemet. Förslaget innebar att åtgärden skulle kunna dömas ut som en form av tidsbestämd påföljd i stället för fängelse vid synnerligen allvarliga brott som varit riktade mot eller medfört fara för någon annans liv eller hälsa.²⁶

Kommittén uppehåller sig något vid samhällsskydd och konstaterar att det är ett begrepp som är nära förknippat med brottsprevention. Syftet med samhällsskyddsåtgärder måste vara att på olika sätt förebygga och därmed förhindra nya brott. Andra relevanta begrepp är enligt kommittén ”social/samhällelig kontroll” och ”risk”. Enligt kommittén är det uppenbart att individrelaterade åtgärder som grundar sig på samhällsskydd innefattar riskbedömningar och att samhällsskyddsåtgärder delvis är av kontrollkaraktär (genom riskhantering).²⁷

²⁵ Se SOU 1996:185, särskilt avsnitt 16.7.5. En strävan att hålla isär vårdbehov och samhällsskydd har också präglat den psykiatriska tvångslagstiftningen och ledde till omfattande reformer under 1990-talet, se t.ex. SOU 1984:64 s. 206 ff., SOU 1998:32 s. 260, prop. 1990/91:58 s. 3 och prop. 1994/95:194 s. 34. Omgivningsskyddet anses inte vara en självständig uppgift för psykiatrin, men det anses inte heller möjligt att hävda en alldeles strikt gräns mellan patientens vårdbehov och skyddet för närstående och andra. Sett ur ett straffrättsligt perspektiv föreligger det helt klart i rättspsykiatrin ett slags spänningsförhållande mellan straffrättens bakåtblickande krav på klandervärdhet och framåtblickande intressen gällande vårdbehov och samhällsskydd, se t.ex. Bennet, Straffansvar vid atypiska sinness tillstånd. Skuldprövningen vid allvarlig psykisk störning och tillfällig sinnesförvirring (ak. avh.) s. 28 samt Vetenskapsrådet, Kartläggning av rättspsykiatrisk forskning s. 9.

²⁶ SOU 2002:3 s. 274 ff.

²⁷ A.bet. s. 268.

Psykiatrilagsutredningen hade därefter att utgå från att det skulle genomföras en större reform med utgångspunkt i Psykansvarskommitténs förslag. I *Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd* (SOU 2012:17) föreslogs att ett system med särskilda skyddsåtgärder skulle införas.²⁸ I utredningen framhålls att samhället har legitima skäl att ta hänsyn till samhällsskyddsaspekten, framför allt vid grova brott mot liv eller hälsa om återfallsrisken bedöms som påtaglig. I dessa situationer kan man enligt kommittén försvara att samhällsskyddet beaktas särskilt, till exempel genom mer preventiva åtgärder.²⁹

Enligt förslaget skulle åtgärderna kallas för särskilda skyddsåtgärder i stället för det enligt utredningen olämpliga begreppet samhällsskyddsåtgärder. Utredningen ansåg att benämningen samhällsskyddsåtgärder kan tolkas som att åtgärderna syftar till att skydda samhället mot allvarliga samhällsfarliga brott eller gärningar, till exempel uppror. En ytterligare viktig skillnad jämfört med Psykansvarsutredningens förslag är att Psykiatrilagsutredningen föreslog att systemet med särskilda skyddsåtgärder skulle vara fristående och placeras utanför det straffrättsliga påföljdssystemet.³⁰ Detta just för att frågor och straff och skydd inte bör blandas samman.

4.4.3 Straffutredningen och Frigivningsutredningen

I betänkandet *En ny strafftidslag* (SOU 2016:18) samt i den efterföljande propositionen med samma namn (prop. 2017/18:250) diskuteras samhällsskyddet i relation till möjligheten att bevilja uppskov med verkställighet av ett fängelsestraff.³¹ Utöver vissa förutsättningar som inte redogörs för här får uppskov beviljas endast i den utsträckning som intresset av *samhällsskydd* medger det. I betänkandet anges följande om innebörden.

Vad det således ytterst handlar om är en samlad bedömning av föreliggande omständigheter där bl.a. de negativa konsekvenserna för den dömde

²⁸ SOU 2012:17 kap. 10. Förslagen har i vissa delar lett till lagstiftning, se t.ex. prop. 2013/14:222 och prop. 2013/14:119, men de särskilda skyddsåtgärderna behandlas alltså inom Regeringskansliet.

²⁹ SOU 2012:17 s. 306.

³⁰ A.bet. kap. 10.

³¹ Grundprincipen är att en dom på fängelse får verkställas när den har fått laga kraft i den del som avser fängelsestraff mot den dömde (2 § strafftidslagen). En grundläggande utgångspunkt är vidare att verkställigheten ska påbörjas så snart som möjligt efter det att straffet blivit verkställbart.

ska ställas mot samhällets krav och intressen. Det innebär när det gäller det senare att också s.k. samhällsskyddsintressen, som t.ex. brottsofferperspektiv eller fortsatt brottsaktivitet hos den dömda, ska beaktas. Att prövningen omfattar även behovet av samhällsskydd bör uttryckligen anges i bestämmelsen. Det innebär att den omständigheten att det finns risk för att den dömda kommer att avvika eller att begå nya brott som regel ska leda till att uppskov inte beviljas.³²

I författningskommentaren anges att samhällsskyddsintressen är sådant som rymningsrisk, risk för fortsatt brottsaktivitet hos den dömda eller hänsyn till brottsoffer.³³

I den efterföljande propositionen framför regeringen att kravet på samhällsskydd fått en ökad betydelse över tid. Det borde därför framgå av lagtext att kravet kan utgöra ett skäl mot uppskov.³⁴ Gällande prövningen uttalar regeringen följande.

Vad det ytterst handlar om är en samlad bedömning av föreliggande omständigheter där bl.a. de negativa konsekvenserna för den dömda av att inte beviljas uppskov får ställas mot samhällets krav och intressen. Det innebär när det gäller det senare att också s.k. samhällsskyddsintressen, som t.ex. fortsatt brottsaktivitet hos den dömda eller brottsofferperspektiv, bör beaktas vid prövningen av om uppskov ska beviljas. Att prövningen redan i dag i viss utsträckning omfattar sådana intressen kommer till uttryck i den nuvarande regleringens andra stycke. Således föreskrivs där att uppskov inte får beviljas om det finns skälig anledning att anta att den dömda kommer att avvika. Enligt regeringens bedömning finns det skäl att modernisera och ytterligare lyfta fram betydelsen av sådana intressen. Regeringen föreslår därför att det direkt av bestämmelsen ska framgå att prövningen ska ske även mot intresset av samhällsskydd. [...] Det innebär att sådana omständigheter som t.ex. att det finns risk för att den dömda kommer att avvika eller begå brott som regel inte ska leda till att uppskov beviljas.³⁵

Även i betänkandet *Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott* (SOU 2017:61) berördes frågan om samhällsskydd.³⁶ I denna utredning kopplas begreppet främst till de intagna i anstalt som även vid frigivningstidpunkten har en hög risk att återfalla i allvarlig brottslighet. I utredningen konstateras att intresset av samhällsskydd inte fullt ut kan tillgodoses inom ramen för ett tidsbestämt fängelsestraff.

³² SOU 2016:18 s. 174.

³³ A.bet. s. 298 f.

³⁴ Prop. 2017/18:250 s. 47 och 95.

³⁵ A.prop. s. 96 f.

³⁶ SOU 2017:61 särskilt s. 170 ff.

I det tidsbestämda straffet ligger nämligen att strafftiden är ändlig; så småningom ska den dömda frigges.

Enligt Frigivningsutredningens bedömning bör det inte införas regler som innebär att risk för återfall kan utgöra skäl mot villkorlig frigivning. Men om sådana regler ändå införs framhåller utredningen att de borde inskränkas till fall där behovet av samhällsskydd kan anses väga särskilt tungt, vilket ansågs vara 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.³⁷

4.5 Närmare om samhällsskydd och brottsofferperspektiv

4.5.1 Inledning

När ett brott begås, och särskilt vid den typ av brottslighet som just nu står i blickfånget i den kriminalpolitiska debatten samt i utredningens direktiv, utsätts alltid minst en enskild människa för fysisk eller psykisk skada. Han eller hon blir då ett brottsoffer och intar såsom målsägande – vilket är den juridiska term som används i svensk rätt – en central roll i rättsprocessen. Målsäganden kan föra talan om skadestånd, biträda åtalet, ibland väcka enskilt åtal samt har rätt att överklaga domen, såväl i skuld- som påföljdsfrågan.³⁸

I detta avsnitt står samhällsskyddsaspekterna i fokus och huvudfrågan är hur samhällsskydd kan förstås ur ett brottsofferperspektiv. Hur ska straffsystemet vara utformat för att på bästa sätt tillgodose brottsoffrens behov, sett i ljuset av just samhällsskydd?

Som påpekats redan inledningsvis uttrycks i direktiven till utredningen att trygghet för brottsoffer är ett angeläget samhällsskyddsintresse, vilket knappast kan ifrågasättas. En aspekt av samhällsskyddet är att staten har en positiv skyldighet att skydda sina medborgare från brott. Här finns också en växande praxis från Europadomstolen. Det nu sagda gäller såväl för de som är direkt drabbade, som målsägande, men också de som är potentiella brottsoffer och lever i en miljö där hot, våld och utpressning är vanligt förekommande och där det finns

³⁷ A.bet s. 187.

³⁸ Enligt 20 kap. 8 § 3 stycket rättegångsbalken är en målsägande den mot vilket ett brott är begånget eller som därav blivit förnärmat eller lidit skada. För gränsdragningsfrågor, se t.ex. NJA 1978 s. 3 och NJA 1969 s. 364. I denna text bortses från ekonomisk brottslighet.

en risk för att tredje man skadas. Tilläggas bör också att de som begår brott inom ramen för kriminella nätverk inte sällan även är brottsoffer och i sådana fall har samma rätt att få sina grundläggande rättigheter tillgodosedda i sin egenskap av brottsoffer, precis som alla andra brottsoffer.

Traditionellt har främst de brottsoffer som riskerar att drabbas fallit under begreppet samhällsskydd. Vi vill dock framhålla att skydd mot brott endast är *en* aspekt av brottsofferperspektivet. Ytterligare en aspekt tar i stället sikte på att straffsystemet ska vara uppbyggt så att det tillgodoser de grundläggande rättigheter som brottsoffer, utifrån vad som framkommit i forskning och erfarenheter om brottsoffers behov, har. Dessa rättigheter har formulerats i FN:s brottsofferdeklaration och i EU:s brottsofferdirektiv samt andra rättsakter och bygger på att brottsoffer ska ges tillgång till rättvisa, bland annat genom att få information på sitt eget språk, stöd och rättshjälp samt att de som är i kontakt med brottsoffer under rättsprocessen ska ha lämplig utbildning.³⁹ Och eftersom brottsoffer har tillerkänts rättigheter för att de ska skyddas från upprepad och sekundär viktimisering,⁴⁰ överlappar således samhällsskyddet och brottsofferperspektivet i vissa avseenden varandra. Brottsofferperspektivet handlar dock mer om individuella rättigheter och avser inte bara rättstrygghet och skydd från brott utan också om stöd i den efterföljande rättsprocessen. För att stärka förtroendet för rättsväsendet och rättsstaten måste således båda dessa dimensioner inkluderas i brottsofferperspektivet.

³⁹ Dessa rättsakter presenteras vidare nedan.

⁴⁰ Med sekundär viktimisering menas den psykiska stress som uppstår till följd av att omgivningen reagerar på ett för offret negativt sätt efter brottet. Omgivningens brist på förståelse kan förstärka eller förvärra brottsoffrets krisreaktioner. Det kan vara lika illa att bagatellisera eller nonchalera det inträffade som att förstora upp händelsen, se SOU 1998:40 s. 76 ff. Det kan också handla om ytterligare skada och kränkning orsakad av rättsväsendets representanter, se Wergens, Brottsoffers rättigheter – en fråga om mänskliga rättigheter? s. 156 och FN, Centre for International Crime Prevention, Handbook on Justice for Victims. On the use and application of the Declaration of Basic Principle of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power s. 9.

4.5.2 FN:s brottsofferdeklaration

FN:s brottsofferdeklaration om grundläggande rättsprinciper för offer för brott och maktmissbruk antogs 1985. Deklarationen har utgjort en modell för andra rättsakter om brottsoffers rättigheter och anses i den juridiska litteraturen innehålla en vedertagen definition av vem som är brottsoffer.⁴¹ Enligt art. A1 i tilläggsprotokollet (annex) är ett offer en person som enskilt eller gemensamt har lidit skada eller har fått en väsentlig försämring av sina rättigheter genom handlingar eller underlåtelser som strider mot strafflagarna i medlemsstaterna. Skadan kan vara av fysisk, psykisk, känslomässig eller ekonomisk karaktär. Deklarationen anses ge uttryck för att brottsoffer har rätt till fyra olika delar: tillgång till rättvisa och en rättvis behandling, rätt till ersättning från gärningspersonen eller tredje person, rätt till kompensation från staten samt psykisk och social hjälp.⁴² Det framhålls också att det är av vikt att brottsoffret har kännedom om sina rättigheter och rätt att få rätt att komma till tals i en process (art. A6 i tilläggsprotokollet).⁴³

4.5.3 Statens ansvar att förebygga, utreda och lagföra brott

Att staten har en skyldighet att vidta åtgärder för att skydda enskilda från brott följer av till exempel Europakonventionen, Istanbulkonventionen och Barnkonventionen.⁴⁴ Det finns också en växande praxis från Europadomstolen som handlar dels om en rätt att i vissa fall skyddas mot brott, dels om det skydd som brottsoffer har genom de grundläggande mänskliga rättigheterna i Europakonventionen.

Av artikel 2 i Europakonventionen följer att rätten till liv ska skyddas genom lag. Rätten till liv anses vara den mest grundläggande av rättigheterna i Europakonventionen och staten har en skyldighet att vidta ändamålsenliga åtgärder för att skydda liv.⁴⁵ Den positiva för-

⁴¹ Se t.ex. Wergens, Brottsoffers rättigheter – en fråga om mänskliga rättigheter? s. 160.

⁴² Wergens, a.a. s. 166.

⁴³ Även Europarådet har utfärdat rekommendationer om brottsoffers ställning i det straffrättsliga och straffprocessuella förfarandet, se rekommendationerna R (2006)8 och R (1985) 11.

⁴⁴ Istanbulkonventionen, som trädde i kraft i Sverige 2014, syftar till att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet, se t.ex. SOU 2024:13 s. 93 ff. och Ds 2022:18 s. 31 ff.

⁴⁵ European Court of Human Rights, Guide on Article 2 of the European Convention on Human Rights. Right to life s. 6, och Harris m.fl., Law of the European Convention on Human Rights – Law of the European Convention on Human Rights s. 205 samt Kotilainen m.fl. mot Finland p. 65.

pliktelsen kan delas in i två: skyldigheten att ha relevant lagstiftning och skyldigheten att vidta vissa förebyggande åtgärder. Statens ansvar har kommit att omfatta positiva skyldigheter att vidta lämpliga åtgärder för att skydda individer. Det kan till exempel handla om att rättsväsendet effektivt lagför våldsbrott med dödlig utgång. Om en person utsätts för livsfara kan det också åligga myndigheterna att förse personen med särskilt skydd.⁴⁶ Staten är vidare skyldig att bedöma om risken som ledde till ett visst brott kvarstår och om den gör det vidta skyddsåtgärder för att motverka den risken.⁴⁷

Enligt de så kallade Osmanprinciperna (se Europadomstolens dom i *Osman mot Storbritannien* den 24 mars 2011) kan dock staten bryta mot artikel 2 och skyldigheten att skydda den materiella rätten till liv som enskilda har endast om myndigheterna kände till eller borde känt till att det vid en viss tidpunkt förelåg en konkret och omedelbar risk för en utpekad individs liv och myndigheterna underlät att vidta relevanta åtgärder som rimligen kunde förväntas för att motverka den identifierade risken. Osmanprinciperna innebär vidare att staternas positiva förpliktelser inte ska tolkas på ett sätt som innebär att det ställs omöjliga eller oproportionerliga krav på myndigheterna mot bakgrund av deras tillgängliga resurser.⁴⁸ Det måste också säkerställas att respekten för andra mänskliga rättigheter upprätthålls, till exempel rätten till personlig frihet (artikel 5) och rätten till respekt för privatliv, familjeliv, hem och korrespondens (artikel 8).

Osmanprinciperna har över tid kommit att tillämpas av Europadomstolen i många olika situationer. Genom avgörandet *Opuz mot Turkiet* (dom den 9 juni 2009) utsträcktes tillämpningsområdet till våld i nära relationer.

Enligt artikel 3 kan allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten utgöra tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och därmed utgöra brott mot artikeln. Artikeln anses positivt förplikta staterna att ge medborgare skydd mot sådan behandling, till exempel

⁴⁶ Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO) s. 79 f.

⁴⁷ Se t.ex. *Opuz mot Storbritannien* (23452/94) där domstolen avseende partnervåld undersökte ”om de nationella myndigheterna har vidtagit alla rimliga åtgärder för att förhindra återkommande våldsamma attacker mot offrets fysiska integritet”. Det är i viss mån problematiskt att kontaktförbudslagstiftningen inte används helt ändamålsenligt i Sverige, se bl.a. Riksrevisionens rapport RiR 2024:1, *Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet*.

⁴⁸ Se vidare i rättsfallen *Kurt mot Österrike*, dom den 15 juni 2021, *Y m.fl. mot Bulgarien*, dom den 22 mars 2022 samt *Volodina mot Ryssland*, nr 1 och 2, dom den 9 juli 2019 respektive den 14 september 2021.

genom att kriminalisera sådana handlingar som kan omfattas av artikeln. Det kan också handla om en skyldighet att utreda och beivra brott samt se till att gärningspersonerna straffas på ett proportionerligt sätt eller drabbas av andra adekvata påföljder såsom skadestånd.⁴⁹

En del av den positiva förpliktelsen att skydda från våld som också följer av artikel 8 är att se till att den som utsatts för övergrepp tillhandahålls en möjlighet att få upprättelse genom rättsväsendet, det vill säga en rätt till effektiva rättsmedel (se t.ex. X och Y mot Nederländerna, dom den 26 mars 1985).⁵⁰

Ytterligare en viktig del i utvecklingen av brottsoffers rättigheter är begreppet *due diligence* som beskriver att staten måste hålla en viss måttstock eller standard (även ”tillbörlig aktsamhet”) i förhållande till enskilda när deras mänskliga rättigheter kränkts. Staten måste förebygga, undersöka, bestraffa och ge upprättelse när någon utsatts för brott.

Skyddet av brottsoffer som utvecklats av Europadomstolen och som alltså härletts från rättigheterna i konventionen (de som ger rätt till säkerhet) kan summeras som skyldigheten att:

- förebygga kränkningar genom lagstiftning,
- vidta förebyggande operativa åtgärder,
- utreda brott med vederbörlig aktsamhet,
- ge skydd inom ramen för en rättvis rättegång,
- tillgängliggöra straffrättsliga medel för allvarliga överträdelser av konventionen,

⁴⁹ Danelius m.fl., a.a. s. 102 och Jacobs m.fl., *The European Convention on Human Rights*, 7:e uppl., 2017 s. 213. Även artikel 3 anses omfatta en skyldighet att skydda mot våld i nära relationer, i vart fall om det är fråga om våld av viss dignitet och omfattning, se t.ex. Harris m.fl., *Law of the European Convention on Human Rights*, 4:e uppl. s. 275.

⁵⁰ Är det fråga om kränkningar av den fysiska integriteten som inte når upp till den nivå som förutsätts enligt artikel 3, kan i stället artikel 8 om rätten till respekt för sitt privatliv vara tillämplig. Även enligt denna artikel måste staten vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär, t.ex. genom lagstiftning eller andra skyddsåtgärder, som framstår som rimliga. Det som i huvudsak kan förväntas är att staten utfärdar lagar som ger ett tillfredsställande skydd åt privatliv, familjeliv, hem och korrespondens samt att de rättsvårdande myndigheterna kontrollerar att dessa lagar respekteras. Enligt Europadomstolen har staten också en viss tolkningsmarginal, *margin of appreciation*, i fråga om vilka åtgärder som bedöms nödvändiga för att säkerställa att artikel 8 efterlevs. Den fysiska integriteten är en viktig aspekt av skyddet för privatlivet. Staten har därför en positiv förpliktelse att vidta rimliga åtgärder för att skydda sina medborgare från brott såsom misshandel m.m., men även trakasserier och andra icke-fysiska övergrepp omfattas.

- upprätthålla det processuella kravet att ge brottsoffren information om utredningen och slutligen,
- ha mekanismer för att fastställa ansvar för handlingar och försummelser som innebär brott mot konventionens rättigheter.

Vidare har domstolen under senare år utvidgat kravet att skydda enskilda som identifieras som potentiella mål för dödliga handlingar och skyldigheten att ge ett allmänt samhällsskydd. I det senare sammanhanget har domstolen betonat den plikt som statliga myndigheter har när de bedömer den risk som vissa individer och deras potentiella handlingar kan utgöra och det allmänna skydd för rätten till liv, till exempel i sammanhang som rör beviljande av tillfällig vistelse utanför fängelse eller annan behandling av ”farliga” dömda.⁵¹

Barnkonventionen gäller liksom Europakonventionen som lag i Sverige.⁵² Av den följer att konventionsstaterna är skyldiga att vidta åtgärder för att skydda barn mot brott. Enligt artikel 19.1 ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder samt alla administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barn mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp. Av artikel 19.2 följer att sådana skyddsåtgärder, där så är lämpligt, bland annat bör innefatta effektiva förfaranden för förebyggande och för identifiering och rapportering av fall där barn behandlas illa och, där så är lämpligt, förfaranden för rättsligt ingripande.

Artikel 19 ska också tolkas i ljuset av konventionen som helhet, det vill säga mot bakgrund av principen om barnets bästa (artikel 3), barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) och barnets rätt att bli hörd (artikel 12).

⁵¹ Se t.ex. *Mastromatteo mot Italien* (stor kammare), särskilt p. 69, 72 och 76. Rättsfallet genomgås i bilaga 4. Se också Wergens, *Human rights for victims of non-state crime: taking victims seriously?*, Diss., Proefschrift Tilburg, Tilburg Universiteit, 2014.

⁵² Sedan den 1 januari 2020, se prop. 2017/18:186 och lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

4.5.4 EU:s brottsofferdirektiv

Brottsofferdirektivet (direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF) antogs 2012. Syftet med direktivet är enligt artikel 1 att säkerställa att brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd och kan medverka i straffrättsliga förfaranden.

Enligt direktivet är ett brott en oförrätt mot samhället och en kränkning av brottsoffrens individuella ställning. Medlemsstaterna ska därför säkerställa att brottsoffer erkänns och behandlas på ett respektfullt, hänsynsfullt, individuellt, professionellt och icke-diskriminerande sätt. Det ska gälla vid alla kontakter med verksamheter för stöd till brottsoffer och verksamheter för så kallad reparativ rättvisa och behöriga myndigheter som är verksamma inom ramen för straffrättsliga förfaranden. Brottsoffren bör också skyddas mot sekundär och upprepad viktimisering, mot hot och mot vedergällning, erhålla lämpligt stöd för att underlätta återhämtningen och garanteras adekvat tillgång till rättslig prövning. När brottsoffret är ett barn ska medlemsstaterna dessutom säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet och att deras behov bedöms individuellt.

I artikel 2 finns definitioner av centrala begrepp, till exempel vem som är att anse som brottsoffer, familjemedlem och barn i direktivets mening. Med brottsoffer avses en fysisk person som lidit fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust som en direkt följd av ett brott. Det anges också att med reparativ rättvisa avses alla processer som gör det möjligt för brottsoffer och förövare som samtyckt till det att tillsammans med en opartisk tredje part nå en lösning kring frågor som rör brottet.⁵³

I direktivet nämns också vissa grupper av brottsoffer som tenderar att bli särskilt utsatta för sekundär eller upprepad viktimisering, hot eller vedergällning. Bland dem finns dels de brottsoffer som nämns i våra direktiv; det vill säga offer för organiserad brottslighet liksom offer för våld i nära relation, sexuellt våld eller sexuell exploatering och

⁵³ Victim Support Europe har utvärderat hur väl Sverige uppfyller EU:s brottsofferdirektiv och resultaten var i huvudsak positiva, men det finns också förbättringsområden, till exempel att den lagstiftning som finns inte alltid fungerar tillfredsställande i praktiken samt att det saknas en tydlig bild över brottsoffers situation. Se Vociare, National Report Sweden.

offer för könsrelaterat våld. Därutöver nämns i direktiven andra grupper av brottsoffer, bland annat barn.⁵⁴

Under 2022 presenterade kommissionen ett meddelande om en EU-strategi om brottsoffers rättigheter för åren 2020–2025 med fokus på två målsättningar: dels att stärka den som utsätts för brott, dels att stärka samarbetet på alla nivåer för brottsoffers rättigheter. Efter en utvärdering av brottsofferdirektivet, där främst brister i den praktiska tillämpningen av direktivet identifierades, föreslog kommissionen under 2023 därtill ändringar i brottsofferdirektivet.⁵⁵ Förslaget omfattar såväl nya artiklar som ändringar och tillägg i befintliga artiklar i det ursprungliga direktivet.

Förutom att medlemsstaterna ska bli bättre på att i god tid bedöma brottsoffrens behov av skydd och stöd på en individuell nivå föreslås särskilt vad gäller det straffrättsliga förfarandet en ny artikel om att det på domstolarna ska finnas tillgång till information och emotionellt stöd till brottsoffer (10 a).⁵⁶ Ytterligare en ny artikel ska ge brottsoffer rätt till omprövning av vissa beslut fattade under domstolsförfarandet (10 b). Bestämmelsen innebär i huvudsak att brottsoffer utan dröjsmål ska informeras om beslut som fattas under domstolsförfarandet som direkt berör dem och ha rätt att få besluten omprövade. Rätten att få beslut omprövade ska enligt förslaget åtminstone omfatta beslut med grund i artikel 7.1 om tolkning samt artikel 23.3 som bland annat rör åtgärder för att undvika kontakt mellan brottsoffer och gärningsperson i domstolsprocessen. Vidare föreslås att regleringen i artikel 16 om ersättning till brottsoffer ska ersättas av ett nytt förslag som innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer kan få ett skadeståndsanspråk mot gärningspersonen prövat under det straffrättsliga förfarandet. Det föreslås också en bestämmelse med innebörden att berörda myndigheter ska

⁵⁴ Se bl.a. skäl 17 och 18 i ingressen.

⁵⁵ COM(2023) 424, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF.

⁵⁶ Se härtill t.ex. rättsfallet *Doorson mot Nederländerna* (20524/92, särskilt p. 70) där Europadomstolen framhåller att det kan vara så att liv, frihet eller personlig säkerhet kan stå på spel hos brottsoffer som kallas att vittna och att det måste vägas mot den tiltalades och försvarets intressen för att principen om rättvis rättegång enligt art. 6 ska vara uppfylld. Det är således inte självklart att den misstänktes rätt till en rättvis rättegång alltid går före ett brottsoffers rätt till sina grundläggande rättigheter såsom rätten till liv, frihet och säkerhet.

betala utdömd ersättning direkt till brottsoffret och överta brottsoffrets rätt att kräva gärningspersonen på beloppet.⁵⁷

4.5.5 Särskilt om mäns våld mot kvinnor

Som påpekats ovan finns ett antal internationella konventioner och överenskommelser som Sverige har åtagit sig att efterleva vilka också ålägger staten ett ansvar för att agera mot våld. Vissa av dessa handlar om särskilt utsatta och sårbara brottsoffer, till exempel kvinnor, barn, äldre, HBTQI-personer, utrikes födda kvinnor och personer med funktionsnedsättning.⁵⁸

Vad särskilt gäller mäns våld mot kvinnor visar många studier och undersökningar att det är ett utbrett samhällsproblem. Världshälsoorganisationen (WHO) har i flera publikationer funnit att 35 procent av alla kvinnor har utsatts för fysiskt eller sexuellt våld av en partner och/eller sexuellt våld av en annan person än en partner.⁵⁹

Ett av de första dokumenten som gällde just mäns våld mot kvinnor är FN:s deklaration om avskaffandet av allt våld mot kvinnor som antogs av FN:s generalförsamling 1993.⁶⁰ Deklarationen är inte juridiskt bindande. Våld mot kvinnor definieras av FN som ”varje könsrelaterad våldshandling som resulterar i, eller sannolikt kommer att resultera i fysisk, sexuell eller psykisk skada eller sådant lidande för kvinnan, innefattande hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, vare sig det sker i det offentliga eller privata livet” (art. 1). Enligt deklarationen har staterna en skyldighet att bekämpa våldet bland annat genom att motverka, utreda och beivra brott samt lagföra de som utövar våld mot kvinnor (art. 4 c.).

⁵⁷ Regeringskansliet faktapromemoria 2022/23:FPM132, Ändringar av EU:s brottsofferdirektiv s. 3. En utredning som ska ta ställning till bl.a. om brottsoffer ska ha rätt till brottsskadeersättning redan när en dom på skadestånd får laga kraft är tillsatt, se dir. 2023:94.

⁵⁸ Se t.ex. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll som Sverige ratificerade 2008. Enligt artikel 16 ska konventionsstaterna vidta alla ändamålsenliga lagstiftnings- och utbildningsåtgärder samt administrativa, sociala och andra åtgärder för att skydda personer med funktionsnedsättning, såväl inom som utom hemmet, mot alla former av utnyttjande, våld och övergrepp, inklusive könsrelaterat utnyttjande, våld och övergrepp. Vidare ska konventionsstaterna införa effektiv lagstiftning och ändamålsenliga riktlinjer som är inriktade på kvinnor och barn, för att säkerställa att fall av utnyttjande, våld och övergrepp mot personer med funktionsnedsättning identifieras, utreds och i förekommande fall lagförs.

⁵⁹ Se Ds 2022:18 kapitel 4 med vidare hänvisningar, också till svenska befolkningsundersökningar.

⁶⁰ Det saknas dock referenser till mäns våld mot kvinnor i FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), som antogs 1979 och trädde i kraft 1981.

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, den så kallade Istanbulkonventionen, antogs av Europarådet den 7 april 2011, ratificerades av Sverige den 1 juli 2014 och trädde i kraft den 1 november 2014.⁶¹ Den våldsförståelse som kommer till uttryck i Istanbulkonventionen ligger nära FN:s.⁶² Det framhålls särskilt att våld mot kvinnor är ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en form av diskriminering av kvinnor som avser varje fall av könsrelaterat våld som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysisk, sexuell, psykisk eller ekonomisk skada eller fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt lidande för kvinnor, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang. Enligt artikel 5.2 har de anslutande staterna skyldighet att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att med tillbörlig aktsamhet förebygga, utreda, straffa och gottgöra våldshandlingar som faller inom ramen för konventionen och som begås av icke-statliga aktörer.⁶³

Även i FN:s globala mål för hållbar utveckling (Agenda 2030), som antogs av medlemsstaterna 2015, ska enligt mål 5.2 alla former av våld mot kvinnor och flickor avskaffas och enligt mål 16.2 ska alla barn få växa upp utan våld, tortyr och övergrepp.

Slutligen bör nämnas att EU-kommissionen i början av 2022 lade fram ett förslag till direktiv i syfte att fastställa ett heltäckande skydd för att effektivt bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer.⁶⁴ Detta är det första EU-direktivet som specifikt tar upp våld mot kvinnor. Förslaget innehåller bland annat bestämmelser om brott som rör sexuell exploatering av kvinnor och barn samt it-brottslighet, om skydd för brottsoffer och tillgång till rättslig prövning samt om stöd

⁶¹ En konvention är ett juridiskt bindande avtal och en typ av internationell överenskommelse mellan stater som tillträtt densamma. Genom ratificering av en konvention blir en stat folkrättsligt bunden av den och Sverige är därför, liksom övriga konventionsstater, skyldigt att fullgöra förpliktelser enligt de konventioner landet har tillträtt. Av Wienkonventionen om traktaträtten framgår att en stat inte kan åsidosätta konventionsförpliktelser till förmån för regleringar i den interna rättsordningen (artikel 27). En stat kan alltså inte hänvisa till bestämmelser i sin interna rättsordning som skäl för att inte uppfylla en konventionsförpliktelse på det folkrättsliga planet. För att bli en del av den nationella rätten krävs dock att konventionen införlivas i svensk rätt genom transformering eller inkorporering.

⁶² Så också den våldsförståelse som uttrycks i EU:s brottsofferdirektiv, se ingressen skäl 17.

⁶³ Knuten till Istanbulkonvention är en expertgrupp för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (The Group of Experts on action against violence against women and domestic violence, också kallad Grevio). I ett antal rapporter, varav den första kom 2019, har Sverige fått ett antal rekommendationer, se vidare om detta i Ds 2022:18 s. 32–33.

⁶⁴ Proposal for a directive of the European parliament and of the council on combating violence against women and domestic violence.

till brottsoffer och förebyggande arbete. Den 9 juni 2023 enades Rådet om sin ståndpunkt om förslaget till direktiv och den 6 februari 2024 nådde Rådet och Europaparlamentet en överenskommelse.

4.5.6 Brottsofferperspektivet i en svensk straff- och processrättslig kontext

Brottsofferperspektivets framväxt i Sverige

Även om brottsofferintressen numera är ett av flera intressen som tillvaratas i rättssystemet har det inte varit så särskilt länge.⁶⁵ Det var inte förrän under slutet av 1970-talet som lagstiftaren på allvar började att intressera sig för brottsoffret och det är då termen gör entré i det svenska språket.⁶⁶ Som exempel kan nämnas att brottsskadelagen, som gav möjlighet till ersättning för personskador som orsakats genom brott, trädde i kraft 1978.⁶⁷ Därefter infördes en möjlighet till ersättning på grund av kränkning genom brott 1988.⁶⁸ Samma år trädde lagen (1988:609) om målsägandebiträde i kraft, liksom lagen (1988:688) om besöksförbud (numera kontaktförbud). År 1994 bildades Brottsoffermyndigheten (som ersatte den tidigare Brottsskadenämnden) och 1998 inrättades brottsofferfonden. Enligt 1 § förordningen med instruktion för Brottsoffermyndigheten är en uppgift för myndigheten att främja brottsoffers rättigheter samt uppmärksamma deras behov och intressen. Här ingår att besluta i brottsskadeärenden och att betala ut brottsskadeersättning.⁶⁹

I början av 2000-talet presenterade regeringen en strategi för det fortsatta brottsofferarbetet, som bland annat innebar satsningar på

⁶⁵ Termen brottsoffer används till exempel i lagen (1994:419) om brottsofferfond, i förordningen (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten och i socialtjänstlagen (2001:453), men det finns däremot ingen legaldefinition av begreppet brottsoffer i svensk rätt. Som Lagrådet påpekat är förhållandet mellan begreppet målsägande och brottsoffer oklar, se yttrandet i prop. 2014/15:77 s. 49 f. I straffprocessen används i stället målsägande. Enligt 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken är målsäganden den, mot vilket brott är begånget eller som därav blivit förnärad eller lidit skada.

⁶⁶ Tham, Brottsoffrets uppkomst och framtid, i Åkerström och Sahlin (red.), Det motspänstiga offret s. 27–45, Lindstedt Cronberg, Från målsägande till brottsoffer. Milstolpar och kursändringar längs med vägen s. 1, Friberg, Kränkningers ersättning. Skadestånd för kränkning genom brott s. 415 ff. och Lewin, Vem bryr sig? Om osynlighet och rättssäkerhet för brottsoffer med funktionshinder s. 11. Forskningen, såväl i Sverige som internationellt, tog dock fart först på mitten av 1990-talet, se Granström och Mannelqvist (red.) Brottsoffer – rättsliga perspektiv (2 uppl.) s. 16.

⁶⁷ SOU 1977:36 och prop. 1977/78:126.

⁶⁸ Prop. 1987/88:92.

⁶⁹ Brottsoffermyndigheten har fått ett uppdrag att kartlägga det samlade stödet till brottsoffer i Sverige, se regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Brottsoffermyndigheten.

utbildning för alla som arbetar inom rättsväsendet och som kommer i kontakt med brottsoffer, ett bättre utvecklat samarbete mellan myndigheterna i rättskedjan och andra aktörer, ett vidgat och fördjupat forsknings- och utvecklingsarbete samt ytterligare åtgärder för att stärka skyddet för och stödet till utsatta kvinnor, barn och ungdomar.⁷⁰ Det var också nu kommunerna gavs ett uttryckligt ansvar för de som utsatts för brott (se socialtjänstlagen [2001:453]).

När 1978 års brottsskadelag ersattes av en ny brottsskadelag 2014 uttalades i förarbetena att ekonomisk ersättning till brottsdrabbade är en viktig del i arbetet med att minska skadeverkningarna av brott och att hjälpa de brottsdrabbade.⁷¹ I en svensk kontext har fokuseringen på kränkning genom brott kommit att utmärka brottsofferdiskursen och ersättningsfrågorna varit i fokus.⁷² Upprättelsemomentet, som beskrivs närmare nedan, har till exempel länge varit en del i bestämmandet av kränkningersättning. Högsta domstolen uttalade i NJA 1991 s. 766 att ersättningen ska uppgå till ett belopp som åtminstone i någon mån kan bidra till att ge brottsoffret upprättelse för det lidande som han eller hon drabbats av.⁷³ Sedan 2022 anges detta också uttryckligen i 5 kap. 6 § skadeståndslagen (1972:207).⁷⁴ Enligt bestämmelsen ska skadestånd med anledning av kränkning bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till handlingens art och varaktighet och på ett sätt som även innebär att den kränkte får upprättelse för angreppet.

Brottsofferperspektivet är således, som visats ovan, en del av folk-rätten. Det är en viktig del av de mänskliga fri- och rättigheterna som finns i till exempel Europakonventionen och därutöver har brottsoffer tillerkänts en rad specifika rättigheter som handlar om information och stöd för att få tillgång till rättvisa (access to justice). Som ytterligare exempel kan nämnas att det i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen finns bestämmelser om tre olika former av gottgörelse till brottsoffer: restitution, ersättning och rehabilitering (art. 75.1).

⁷⁰ Prop. 2000/01:79.

⁷¹ Prop. 2013/14:94 s. 17.

⁷² Dahlstrand, Kränkning och upprättelse. En rättssociologisk studie av kränkningersättning till brottsoffer, s. 70 med vidare hänvisning till Rytterbro m.fl., Brottskadeersättning ur brottsofferperspektiv. En komparativ studie av Danmark och Sverige s. 106. Se också Granström och Mannelqvist a.a. s. 194.

⁷³ Se också t.ex. prop. 2000/01:68 s. 48, prop. 2005/06:166 s. 24 och NJA 2013 s. 1046.

⁷⁴ Prop. 2021/22:198 (SFS 2022:754).

Om intresseavvägningar i straffprocessen

Straffprocessens funktion kan beskrivas som två poler, bestående av brottsbekämpning (förverkliga det straffrättsliga ansvaret) och (den misstänktes) rättssäkerhet eller rättsskydd.⁷⁵ I den första ligger att realisera straffhotet så att de materiella reglerna i främst brottsbalken får genomslag, medan det i den andra handlar om att säkerställa ett rättssäkert förfarande. Att detta är två ibland oförenliga intressen ligger i öppen dag – staten har ett behov av effektiv brottsbekämpning samt att säkerställa rättstrygghet, men mot detta måste ställas den enskildes rätt att skyddas mot rättsliga övergrepp från staten. Historiskt sett har det sistnämnda prioriterats högst och straffprocessen har varit koncentrerad främst kring gärningen och i vissa fall också gärningspersonen, vilket givetvis har att göra med att straffprocessen innefattar utövande av statens våldsmonopol. Det är staten som uteslutande har befogenhet att bestämma vilka straffrättsliga sanktioner som kan följa på ett brott och att verkställa sanktionerna.⁷⁶ Den samhälleliga maktutövningen, som kan innebära att människor fängslas på livstid, måste helt enkelt omgärdas av gedigna rättssäkerhetsgarantier. Legalitetsprincipen, oskyldighetspresumtionen, rätten till en offentlig försvarare och principen om att hellre fria än fälla är alla exempel på sådana garantier.

Under senare år har brottsofferperspektivet kommit att få ett större inflytande även i den svenska straffprocessen och det är numera självklart att brottsoffers rättigheter ska beaktas i bedömningen av hur de olika parternas intressen i rättsprocessen ska balanseras.⁷⁷ En central aspekt i den svenska kriminalpolitiken och debatten om straffskärpningar har varit att brottsoffer förtjänar upprättelse. Här ställs inte sällan brottsoffrets intressen och behov mot den dömdes rätt till en rättvis rättegång. Vilka brottsofferintressen det närmare handlar om, eller vad som närmare menas med upprättelse, klarläggs dock sällan

⁷⁵ Ekelöf, Rättegång. Första häftet s. 30, med vidare hänvisning till Lindblom, Festskrift till Strömholm s. 606. Se också Niemi, Offerkunskap, offerretorik eller offrets rättigheter s. 71.

⁷⁶ Jfr SOU 2012:34 s. 138.

⁷⁷ Se t.ex. Asp, Straffrätten igår, i dag och imorgon, Granström och Mannelqvist a.a. s. 16, Mellqvist, Processrätt – grunderna för domstolsprocessen s. 120, Wergens a.a. s. 172 och Garland, The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society.

och det finns en juridisk och tvärvetenskaplig diskussion på temat.⁷⁸ Det får dock sägas stå klart att bestraffningen numera anses syfta till att i viss mån också tillgodose intressen hos den som blivit utsatt för den brottsliga gärningen, men möjligen på något oklar grund samt i oklar usträckning.⁷⁹ I de kommande avsnitten försöker vi ringa in vilka brottsofferintressen som finns och hur de i så fall kan tas tillvara i brottmålsprocessen och under straffets verkställighet. Vi inleder dock med vissa reflektioner kring brottsoffers inställning till just straffande, eftersom det så ofta framhålls att straff ska skärpas av hänsyn till brottsoffer.

Vad har brottsoffer för inställning till straffande?

Som har framhållits i den juridiska litteraturen finns det en viss fara i att i allt för stor utsträckning fokusera på brottsoffers intressen, då en sådan diskurs kan användas för att främja andra ändamål än sådana som leder till reella förbättringar av offrens ställning.⁸⁰ Även om det i den viktimologiska litteraturen finns studier om hur brottsoffer ser på rättvisa råder det brist på svenska studier om brottsoffers inställning till just straffande.⁸¹ I två studier från Brå, där det undersökts vilken inställning brottsutsatta har till elektronisk övervakning i stället för att fängelsestraffet avtjänas i anstalt, framkom dock att det viktiga för brottsoffer inte är hur straffet avtjänas, utan att gärningspersonen får en fällande dom.⁸² Detta framhålls också i den förklarande handboken till FN:s deklaration om brottsoffers rättigheter: i de fall gärningspersonen döms för brottet så är straffet som sådant av liten relevans för brottsoffret vid sidan av att gärningspersonen faktiskt

⁷⁸ Brottsofferforskning benämns också viktimologi och syftar till att identifiera, definiera och lyfta fram på vilket sätt människor som utsatts för brott påverkas av brottet. Forskningen inriktas på att undersöka det lidande – socialt, fysiskt, psykiskt eller ekonomiskt – som drabbar den som utsatts för brott, samt på om insatser för att hjälpa olika grupper av brottsoffer fungerar i praktiken, och vilken effekt de i sådana fall ger, se Enarsson, Brottsoffer i rättskedjan. En rättsvetenskaplig studie av förhållandet mellan brottsoffers rättigheter och rättsväsendets skyldigheter s. 35 vid not 92 med vidare hänvisningar.

⁷⁹ Se t.ex. SOU 2017:7 s. 44.

⁸⁰ Niemi, Offerskunskap, offerretorik eller offrets rättigheter? s. 68 f., där det framhålls att sympati och fokuseringen på brottsoffer lätt kan användas för att främja andra ändamål än en reell förbättring av offrens ställning.

⁸¹ Kriminalvården, Forsknings- och utvärderingsenheten, Kort om straffskärpningar s. 18. Se också Wemmers, The Meaning of Justice for Victims i International Handbook of Victimology: "In essence, it is not enough that justice be done; justice must be seen to be done."

⁸² Brå-rapport 2007:19, Utökad användning av fotboja inom Kriminalvården och Brå-rapport 2010:8, Utökad frigång och återfall. Slutrapport om 2007 års reform av utslussning i Kriminalvården.

blev dömd.⁸³ Ett sätt som brottsoffrets intresse tillvaratas är således genom den utdömda påföljden och dess längd, men detta har inte nödvändigtvis varken samma eller särskilt stor betydelse för alla brottsoffer.⁸⁴

I studien *Svenskarnas syn på straff*, som är från 2010, undersöktes vad det allmänna rättsmedvetandet (d.v.s. ”folkviljan” och inte bara brottsutsatta) egentligen tycker om strängare straff.⁸⁵ Här framkom en bild av att det generella rättsmedvetandet, vid frågor som ”anser du att straffen är för milda i Sverige?” vill ha hårdare straff. Men när allmänheten fick ta ställning till mer utförliga beskrivningar av rättsfall blev bilden en annan. De svarande fick ange vilket straff de trodde skulle dömas ut i en domstol och vilket straff de själva tyckte var rimligt. Dessa bedömningar ställdes sedan mot en bedömning som gjorts av nio rådmän vid tre olika tingsrätter. Då visade det sig att allmänheten genomgående tror att domstolarna dömer mycket mildare än de gör, men när allmänheten föreslår vilket straff som är lämpligt ligger det straffet i fem av sex fall under det straff som de tillfrågade domarna föreslagit. I mellan omkring 15 och 30 procent av fallen föreslog de svarande en icke frihetsberövande påföljd medan domarna däremot dömdo till fängelse i de flesta fallen. När människor önskar strängare straff gör de således det utan att ha insikt i de faktiska straffens stränghet.⁸⁶

I en amerikansk enkätstudie från Texas av brottsoffers syn på straff från 2016 föredrog 60 procent av de tillfrågade kortare fängelsestraff, investeringar i brottsförebyggande insatser och rehabilitering framför långa fängelsestraff. 75 procent föredrog alternativa påföljder i stället för fängelse.⁸⁷

⁸³ FN, Centre for International Crime Prevention, Handbook on Justice for Victims. On the use and application of the Declaration of Basic Principle of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power s. 1.

⁸⁴ Se t.ex. McGlynn m.fl., Kaleidoscopic Justice: Sexual Violence and Victim-Survivor’s Perceptions of Justice, *Social & Legal Studies*, 28(2) 2019 s. 179–201.

⁸⁵ Jerre och Tham, *Svenskarnas syn på straff*, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet.

⁸⁶ En liknande studie har nyligen genomförts i Norge och visar resultat som stämmer väl överens med de svenska, se Nova-rapport nr 9/22, Frøyland m.fl., *Rettsoppfatning i Norge. Holdninger til straff og straffegjennomføring i den norske befolkningen*. I den norska undersökningen framkommer också stort stöd för alternativa påföljder till fängelse, liksom att en viktig del av straffandet är att försöka förbättra den dömda genom vård under verkställigheten.

⁸⁷ Alliance for Safety and Justice, *Crime survivors speak: The first-ever national survey of victim’s views on safety and justice* (hämtad via <https://allianceforsafetyandjustice.org/wp-content/uploads/2019/04/201904-ASJ-Texas-Report-Full-FINAL.pdf> den 7 mars).

I en finsk studie tillfrågades allmänheten om vilket straff de föredrog för en misshandel på en restaurang efter att också ha fått information om brottet och gärningspersonen. I valet mellan fängelse och intensivövervakning med elektronisk kontroll valde majoriteten det sistnämnda alternativet. Som skäl för sitt val angav de att intensivövervakningen kan fungera både som ett straff och vara rehabiliterande. Slutsatsen i studien är att allmänheten dels vill att den dömda straffas, dels att han eller hon ges möjlighet att rehabiliteras.⁸⁸

Brottsofferundersökningar i Västeuropa och Nordamerika visar också att brottsoffren själva inte kräver en mer repressiv lagstiftning än människor i allmänhet utan snarare uttrycker önskemål om att bli lyssnade på och synliggjorda – processuell rättvisa – och därigenom få ett slags upprättelse.⁸⁹

Vad innebär upprättelse och hur kan sådan nås?

Ett intresse som ofta nämns i samband med brottsofferperspektiv och straffprocessen är alltså *upprättelse*. Anledningen till det är att det inom brottsofferforskningen finns ett tydligt stöd för att många av de behov som brottsoffer har kan mötas genom det som kallas gottgörelse eller upprättelse, samt genom skydd och stöd. Sammanfattande handlar upprättelse om vad samhället, rättsväsendet eller förövaren kan göra för att reparera de skador som offret lidit på grund av brottet.⁹⁰ Det handlar om att få chans att bearbeta det trauma som det innebär att bli utsatt för brott, men det är också viktigt för tilltron till rättssystemet att brottsoffret kan få upprättelse för det brott han eller hon blivit utsatt för. Genom en reell möjlighet till upprättelse känner sig brottsoffret rättvist behandlat av rättssystemet och på så sätt befasts tilltron till systemet som sådant. Vedergällning eller hämnd är dock i allmänhet inte brottsoffrens primära dragkraft.⁹¹ Det som i stället anses viktigast är just att få höras och att komma till

⁸⁸ Lähteenmäki, Electoring monitoring as a non-custodial sanction: implementation, experiences and Nordic criminal policy, i NTfK nr 1 2022 s. 42.

⁸⁹ Se t.ex. Van Dijk, Free the victim: A critique of the western conception of victimhood s. 20 f. och Laxminarayan och Pemberton, The interaction of criminal procedure and outcome, Int J Law Psychiatry 2014 Nov-Dec;37(6) s. 564–71.

⁹⁰ Granström och Mannelqvist a.a. s. 23, Wergens, Barn som brottsoffer – ett rättighetsperspektiv i Granström och Mannelqvist a.a. s. 160, Dahlstrand, Kränkning och upprättelse. En rättsociologisk studie av kränkningersättning till brottsoffer s. 68 och Enarsson, Brottsoffer i rättskedjan. En rättsvetenskaplig studie av förhållandet mellan brottsoffers rättigheter och rättsväsendets skyldigheter s. 14 och 36.

⁹¹ Burman, Brottsoffer i straffrätten s. 287 f. och Van Dijk, a.a. s. 20 f.

tals i en domstolsprocess där staten utdelar klander och därigenom nå en känsla av upprättelse.⁹² Rätten till målsägandebitråde utgör en viktig aspekt i detta och är ett sätt på vilket målsägandens intressen tas tillvara. Ett målsägandebitråde bidrar till att målsägandens rätt till processuell rättvisa tas tillvara under straffprocessen.⁹³

Det är viktigt att ha med sig att betydelsen och känslan av upprättelse är individuell, och att den kan bestå av flera saker: till exempel att gärningspersonen döms för brottet eller att brottsoffret får kompensation genom kränkningsersättning.⁹⁴ Brottsoffers intressen är mångfacetterade eftersom det inte är fråga om en homogen grupp som alla tycker samma sak. Under senare år har det alltmer betonats att brottsoffers behov av stöd ska bedömas utifrån den enskildes situation.⁹⁵ Det nuvarande brottsofferdirektivet bygger på ett individualiserat synsätt och även förslaget till nytt direktiv bygger på samma förhållningssätt då de ändringar som föreslås innebär att behovet av stöd ska bedömas individualiserat.

Andra omständigheter som kan leda till upprättelse är att brotten utreds.⁹⁶ Här spelar inte sällan målsägandens medverkan en stor roll, och viljan att medverka styrs av ett stort antal faktorer.⁹⁷ I en studie från Brå där motiv för medverkan i rättsprocesser undersöktes var att få upprättelse det viktigaste motivet för medverkan (60 %). I andra hand kom att straffa gärningspersonen (49 %) och i tredje hand egen

⁹² Se t.ex. Van Dijk, a.a. och BasVan Stokkom, Victims' needs and participation in justice: is there a role for vengeance?, *Restorative Justice. An International Journal*, 2013, 1 (2) s. 169–189 samt Victims' needs, well-being and 'closure': is revenge therapeutic? i Erez m.fl. (red.), *Therapeutic Jurisprudence and Victim Participation in Justice: International Perspectives 2011* s. 207–228.

⁹³ En utredning har tillsatts för att se över bl.a. hur rätten till målsägandebitråde i överrätt kan stärkas, se dir. 2024:39.

⁹⁴ SOU 2021:64 s. 149 och Enarsson, a.st.

⁹⁵ På detta tema, se Lernestedt, Brottsofferskepnader s. 522 och Granström och Mannelqvist a.a. s. 22 f. med vidare hänvisningar till Enarsson a.a. och ten Boom m.fl. Victims' needs as basic human needs, i *International Review of Victimology*, (2012:18 s. 155–179) särskilt s. 165.

⁹⁶ Prop. 2021/22:198 s. 19. För att brott ska utredas krävs att de anmäls. Det som generellt påverkar anmälningsbenägenheten är omständigheterna kring brottet (brottstyp, brottets allvar, om det utfördes i hemmet eller var yrkesrelaterat), vilket ligger i linje med teorin som stipulerar att beslut om polisanmälan i första hand baseras på rationella överväganden, se Brå-rapport 2021:1 s. 25.

⁹⁷ Det är vanligt att anmälningar om brott i nära relation läggs ned. När Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten granskade relationsvåldsåreanden i en gemensam tillsyn under 2019 konstaterade de att förundersökningen lades ned i 78 procent av fallen, se Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, Tillsynsrapport – Våldsbrott i nära relationer och sexualbrott mot vuxna s. 64. I ungefär en fjärdedel av fallen berodde det på att den som anmält brottet sedan inte ville medverka, se Petersson och Strand, Victim retraction from police investigations of intimate partner violence” (2023) och Riksrevisionens rapport RiR 2024:1, Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet.

säkerhet (48 %), tätt följd av att ”gå vidare” (43 %). Skadestånd var ett motiv endast hos 26 procent av brottsoffren.⁹⁸

Även hur de rättsvårdande myndigheterna agerar är av stor betydelse för tillvaratagandet av brottsofferintressen. Socialstyrelsen har i sin utredning av vissa skador och dödsfall 2018–2021 funnit att Polismyndigheten inte arbetar tillräckligt aktivt för att möjliggöra för brottsoffret att medverka med anledning av våldsutsatthet i nära relation. Det leder till att brottsoffer inte vågar göra polisanmälan eller medverka i en förundersökning. Polisen har i flera fall inte gjort någon riskbedömning eller till exempel erbjudit brottsofferstöd eller skydd, vilket enligt Socialstyrelsen skulle ha kunnat bidra till att brottsoffret velat, kunnat eller vågat medverka. Rapporten visar också att stödbevisning inte samlas in i tillräcklig utsträckning.⁹⁹

Upprättelsen är således inte bara kopplad till ekonomisk kompensation, utan också till en bekräftelse av att det man blivit utsatt för var en orätt samt att stöd ges så att sådan bekräftelse är möjlig. Just polisanmälan beskrivs av våldsutsatta kvinnor som en omständighet som möjliggör upprättelse. Det handlar om en yttre bekräftelse på att kvinnan utsatts från våld i nära relation och att det är brottsligt, vilket bekräftas genom att anmälan tas upp. Även den efterföljande rättegången samt en fällande dom kan vara en del i upprättelsen. Många kvinnor upplever dock att en polisanmälan kan ha motsatt effekt, eftersom en rättsprocess innebär att männen är kvar i deras liv under en ytterligare tid. Kvinnan kanske har lämnat den destruktiva, våldsfyllda relationen men tvingas att under rättsprocessen ha mannen i sitt liv igen.¹⁰⁰

Rättsprocessen måste därför också vara uppbyggd på ett sådant sätt att den som utsatts för brottet känner sig bekväm att medverka. Här spelar ett målsägandebitråde ofta en helt avgörande roll. På ett mer praktiskt plan är det viktigt att målsäganden känner sig trygga när han eller hon befinner sig i domstolens lokaler. För förtroendet för domstolarna och den rättskipande verksamheten är det vidare av vikt att den rädsla som parter och vittnen känner tas på allvar. För att förbättra detta har relativt nyligen införts utökade möjligheter för måls-

⁹⁸ Brå-rapport 2016:8 s. 37.

⁹⁹ Socialstyrelsen, Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021 s. 80 ff. Se också Brå-rapport 2024:4, *Brott i nära relation. Kartläggning av utsatthet under 2022 och under livstiden där det konstateras att det är få som anmäler våld i nära relationer.*

¹⁰⁰ Se Brännvall, *Frigörelse med förhinder: om polisanmälan när kvinnor tar sig ur mäns våld i nära relationer* (ak. avh.).

äganden att delta i huvudförhandling genom videokonferens.¹⁰¹ Att få ett avgörande inom rimlig tid, det vill säga en snabb lagföring, anses också medföra fördelar ur ett brottsofferperspektiv.¹⁰²

Vid en genomgång av EU:s brottsofferdirektiv framträder, som visats ovan, en bild av att det är av vikt att brottsoffret förstår och kan ta till sig av den straffrättsliga processen. I den viktimologiska forskningen framhålls däröver att en rättsprocess som ger brottsoffer rättvisa genom information samt ett gott bemötande som är individuellt anpassat till den enskildes behov är viktiga faktorer för att tillgodose brottsoffrens behov.¹⁰³ Det är således inte bara den juridiska eller formella rättssäkerheten som är av betydelse. Det bemötande som målsäganden får under brottmålsprocessen är också av väldigt stor betydelse. Detsamma kan sägas gällande rätten att få komma till tals och bli lyssnad på samt tagen på allvar. Att brottsoffret får stöd före, under och efter processen är avgörande för känslan av upprättelse.

I en rapport från 2016 konstaterade Brå att målsägandens stödbehov under och efter rättsprocessen inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt av rättsväsendet. Brå lyfte också fram att ett ökat förtroende för rättsväsendet och rättssystemet är centralt.¹⁰⁴ I en senare genomförd rapport gällande rättsväsendets arbete med våldtäktsärenden framhåller Brå att det vid sidan av upplärning också kan vara viktigt att ha ett mått på framgång som mer direkt har målsägandens upplevelse av rättsprocessen i fokus. En förundersökning och en eventuell rättegång som inte leder till fällande dom kan påverka målsäganden på olika sätt. I värsta fall kan en sådan process upplevas som ytterligare ett trauma, men den har också en potential att stärka målsäganden och bidra till läkande – trots att den misstänkte inte blir straffad.¹⁰⁵ Enligt Brå är det viktigt med ett respektfullt och empatiskt bemötande från polis samt åklagare vid förhör och andra kontakter med målsäganden, att utredningen går så fort som möjligt, att återkoppling ges löpande och att skydd erbjuds om den misstänkte är hotfull. Det är viktigt att det läggs stor vikt vid att empatiskt och pedagogiskt förklara att värnandet om rättssäkerheten medför att det ställs

¹⁰¹ Se prop. 2018/19:81, särskilt s. 24 ff., vilket också framhålls i Brå-rapport 2016:8 s. 10.

¹⁰² SOU 2017:7 s. 146 och Brå-rapport 2016:8 s. 9 och 98.

¹⁰³ SOU 2013:17 s. 265 och Enarsson, a.a. s. 14. Se också Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum, Bemötande av brottsoffer. Rättslig vägledning 2022:10.

¹⁰⁴ Brå-rapport 2016:8 s. 7 och 109.

¹⁰⁵ Rapport 2019:9 s. 130.

mycket höga krav på bevisning och att kraven för en fällande dom därför är högt ställda.¹⁰⁶

De skyldigheter som finns att informera målsäganden, till exempel under förundersökningen, vid villkorlig frigivning eller vid permission, är också viktiga ur ett brottsofferperspektiv. Enligt Kriminalvården handlar ett brottsofferperspektiv under verkställigheten främst om att vidta de åtgärder som bedöms nödvändiga för att brottsoffer inte ska utsättas för hot, våld eller annan otillbörlig påverkan under den tid då klienten står under övervakning.¹⁰⁷

En relativt ny figur i den svenska straffrätten är institutet medling enligt lagen (2002:445) om medling. Institutet används i relation till lagöverträdare under 21 år. I förarbetena anses att den rättsfilosofi som medling på grund av brott främst grundar sig på kallas Restorative Justice (reparativ rättvisa), vilken kan definieras som en process i vilken parter som berörs av ett brott samlas för att tillsammans lösa hur man ska hantera följderna av brottet och dess verkningar i framtiden. Medling beskrivs som ett alternativ till traditionell konfliktlösning.¹⁰⁸

Med medling avses enligt 2 § lagen om medling med anledning av brott att en gärningsperson och en målsägande möts inför en medlare för att tala om brottet och följderna av detta. Medling ska enligt 3 § ske i bägge parter intresse och målet ska vara att minska de negativa följderna av brottet. Medlingen ska enligt andra stycket i samma bestämmelse syfta till att gärningspersonen ska få ökad insikt om brottets konsekvenser och att målsäganden ges möjlighet att bearbeta sina upplevelser. Till medlare ska enligt 4 § en kompetent och rättrådig person utses. Medlaren ska vara opartisk. I 5 § föreskrivs att medling ska vara frivillig. Medlingen nämns här som ett exempel på hur den viktimologiska forskningen har bidragit till att andra sätt att nå upprättelse än genom den traditionella straffprocessen har införts i den svenska straffrätten. Exemplet belyser på ett klagörande sätt att strängare straff inte nödvändigtvis är vägen fram mot en mer brottsofferinriktad straffrätt.

¹⁰⁶ A.rapport s. 131.

¹⁰⁷ Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 24.

¹⁰⁸ Prop. 2001/02:126 s. 10 och SOU 2000:15.

4.6 Våra sammanfattande slutsatser om samhällsskydd och brottsofferperspektiv

Samhällsskydd bör enligt vår mening förstås som att staten i vissa kvalificerade fall har ett ansvar för att skydda sina medborgare från en persons (fortsatta) brottslighet. Enligt vad som följer av Europadomstolens praxis och andra internationella dokument finns det i vissa fall en sådan skyldighet. Samhällsskydd handlar således om ett skydd för samhället i kollektiv bemärkelse och en skyldighet att hindra en person från att begå ytterligare brottsliga gärningar mot de individer som utgör samhället. Utifrån att allvarliga gärningar har begåtts kan det helt enkelt stå klart att behovet av samhällsskydd är särskilt påtagligt.

Brottsofferperspektivet är först och främst kopplat till en rad individuella rättigheter enligt vad som ovan visats. Det handlar här om erkännande, stöd och information med mera enligt till exempel brottsofferdirektivet, men också om de rättigheter som finns i Europakonventionen och som handlar om att skyddas från brott samt att brott ska leda till lagföring. Det finns således en viss överlappning mellan dessa olika rättighetsbildningar, som har det gemensamt att de båda tillerkänner brottsoffer rättigheter.

Av genomgången i detta kapitel står det förhoppningsvis klart att samhällsskydd, i betydelsen samhällets behov av skydd mot (ytterligare) brottslighet, redan i dag är en integrerad del av det straffrättsliga systemet. Samhällsskyddsaspekter har påverkat hur vissa straffrättsliga frågor har hanterats, till exempel vad gäller omvandling av fängelse på livstid, men också regler i fängelselagen och vad gäller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Någon nymodighet är det alltså rent krasst inte fråga om.¹⁰⁹ Tvärtom framhölls det redan under tidigt 1900-tal att det i många frågor handlar om en intresseavvägning mellan en persons berättigade intresse av frihet och samhällsskyddet. I den avvägningen ingår numera också att se till den aspekt av brottsofferperspektivet som handlar om att skydda individer från brott. Det skydd och de rättigheter som brottsoffer har genom Europadomstolens praxis och genom de rättighetsakter som tillkommit i FN och på EU-nivå ska beaktas, men det står samtidigt

¹⁰⁹ Se t.ex. Ds 1993:29 s. 11 där det framhålls ”att gärningsmannen stått i centrum för brottsofferpolitiken och att brottsoffren har kommit i skymundan”. Se också SOU 1990:92 s. 69 där det framhålls att ”Hänsynen till gärningsmannen får inte gå före hänsynen till offret.”

klart att just dessa rättigheter sällan inkräktar på gärningspersonens frihet utan i stället handlar om annat skydd och andra rättigheter.

Vi vet helt enkelt att påföljdssystemet, inklusive reglerna om straffets avtjänande, ofrånkomligen måste vara en kompromiss mellan vissa intressen. Det är dock inte säkert att de aktuella intressena står i så stark motsättning till varandra som det hävdas såväl i den allmänna debatten som i regeringens nuvarande kriminalpolitik. Det handlar snarare om hur de olika parternas intressen – brottsoffrets, gärningspersonens och samhällets intresse av att dels beivra brott, dels skydda medborgarna mot brottsliga gärningar – ska balanseras. En human behandling av dömda och stöd under verkställigheten kan ligga i brottsoffrens intresse för att på lång sikt åstadkomma ett samhällsskydd som kommer dem till godo. Även återfallsförebyggande åtgärder kan vara ett sätt att öka brottsoffers förtroende för rättsväsendet, men sådana åtgärder måste kombineras med andra åtgärder som ger brottsoffret tillgång till och rättvisa i rättsprocessen. Frågan handlar ytterst om vad de straffrättsliga reglerna syftar till och hur de bör konstrueras för att i så stor utsträckning som möjligt bidra till att minska brottsligheten och öka tryggheten (eller de andra mål som beslutas).

Det är således, menar vi, självklart att påföljdssystemet ska vara uppbyggt så att det innebär ett effektivt och rättssäkert samhällsskydd. Påföljdsvalet, liksom straffets avtjänande, bör i det enskilda fallet på bästa sätt verka brottsavhållande. Hur samhällsskyddet på bästa sätt ökas är däremot en svårare fråga. Detsamma gäller vilken betydelse samhällsskyddsaspekter bör ges och på vilka grunder. Enligt vår mening måste det också kunna förutses att ändringar, som motiveras av att samhällsskyddet ska ökas, i rimlig utsträckning kan tillgodose just det.¹¹⁰ Vi instämmer i det som nyligen framhållits av Statens beredning för medicinsk och social utvärdering: ”Att insatserna som genomförs faktiskt förebygger brott är etiskt centralt. Utöver att ineffektiva metoder är ett slöseri med resurser krävs det att insatsen är effektiv för att det ska vara försvarbart att behandla människor olika och att

¹¹⁰ Jfr i denna del SOU 2017:61 där det gällde regler om uppskjuten villkorlig frigivning med anledning av återfallsrisk. I betänkandet konstaterades att möjligheten att genom ändrade regler om villkorlig frigivning tillgodose intresset av samhällsskydd är ytterst begränsad. Ett fängelsestraff är alltid tidsbegränsat och strafftiden därmed ändlig – så småningom ska den dömda alltid frigges, även om det då finns en återfallsrisk.

använda tvångsåtgärder.”¹¹¹ Vi vill utöver detta också framhålla ett antal utgångspunkter som legat till grund för våra överväganden.

Genom strängare straff eller längre tider i anstalt åstadkommer man endast en temporär inlåsningseffekt som motsvarar den ökade strafftiden. Alla som döms till tidsbestämda fängelsestraff ska förr eller senare återvända till samhället. Därmed är en sådan lösning kortsiktig och angriper symtomen snarare än orsakerna. Samhällsskyddsintresset kan därför inte annat än i begränsad utsträckning tillgodoses genom åtgärder som förlänger inlåsningstiderna. Även andra åtgärder, som angriper orsaker snarare än symptom, behövs.

Den viktigaste frågan är enligt vår mening hur det straffrättsliga systemet ska vara utformat för att minska antalet återfall i brott över tid, det vill säga hur samhällsskyddet på bästa sätt ökas på längre sikt. Med en sådan vision stärks också brottsofferperspektivet. Vi menar att en viktig aspekt av samhällsskyddet är att samhället, utöver att låsa in de dömda, även tar ett ansvar för att arbeta återfallsförebyggande med de mest återfallsbenägna klienterna. De anstaltsintagna har i dag möjlighet att delta i behandlingsprogram och insatser som är anpassade utifrån individuella behov i syfte att minska risken för återfall i brott.¹¹² Det är rimligt att samhället fortsättningsvis tar ett särskilt ansvar för att minska risken för återfall i brott så länge verkställigheten av ett fängelsestraff pågår. Även detta ligger i linje med brottsoffers intressen. Vi menar att det ökar samhällsskyddet att det återfallsförebyggande arbetet i anstalt är intensivt för de som bedöms ha en hög risk att återfalla i brott. Det är sedan länge känt i den kriminologiska forskningen att en mycket liten del av befolkningen står för en stor del av den samlade brottsligheten.¹¹³ I vuxen ålder är det en procent av befolkningen som står för 63 procent av alla fällande domar avseende våldsbrott i Sverige.¹¹⁴ Det är därför angeläget att arbeta för att färre personer som begår brott ska återfalla i ny brottslighet. Rehabilitering och återanpassning, och en fängelsevistelse som inspirerar till en förändringsresa, måste därför även framöver vara ledorden för

¹¹¹ SBU-rapport 369 s. 70.

¹¹² Se t.ex. Kriminalvården, Forsknings- och utvärderingsenheten, Kort om straffskärpningar s. 9.

¹¹³ Se t.ex. Brå, Kortanalys 4/2017 s. 18, Brå-rapport 2021:5, Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv s. 14 och Bäckman m.fl., Den ojämlika brottsligheten. Lagföringsutvecklingen i demografiska och socioekonomiska grupper 1973–2017 s. 69 och 90.

¹¹⁴ SBU, Risk- och behovsbedömning av ungdomar avseende återfall i våld och annan kriminalitet: en systematisk översikt och utvärdering av ekonomiska, sociala och etiska aspekter (2019), rapport 303 s. 17 med vidare hänvisning till Falk m.fl., The 1% of the population accountable for 63 % of all violent crime convictions, Soc Psychiatry Epidemiol 2014;49 s. 559–71.

den kriminalvård som bedrivs i svenska anstalter.¹¹⁵ Detta följer också av Kriminalvårdens instruktion. Myndigheten ska förebygga återfall i brott och särskilt vidta åtgärder som syftar till att individanpassa verkställigheten och förbereda frigivningen.¹¹⁶

Eftersom alla som döms till tidsbestämda straff ska återvända till samhället är en meningsfull tillvaro i anstalt som på bästa sätt resocialiserar den dömden en helt nödvändig del för att leva upp till målet med fängelsestraff – att skydda samhället från brott. Återanpassning samt återfallsförebyggande arbete och samhällsskydd bör därför inte ses som motsatser utan som delar som är direkt beroende av varandra.

Ett ökat samhällsskydd kan inte heller uppnås genom en enda åtgärd, utan är tvärtom beroende av flera olika åtgärder. Det är korrekt att fängelsestraffet som sådant förhindrar den dömden att återfalla i brott ute i samhället under anstaltsvistelsen, men det är också korrekt att en anstaltsvistelse för med sig negativa effekter. En långvarig fängelsevistelse leder till institutionalisering som försvårar en återgång till livet i frihet. Det är därtill förenat med stora kostnader att hålla personer frihetsberövade. Samhällsskydd kan uppnås genom en kvalitativ och väl kontrollerad verkställighet av påföljder inom frivården som är väl anpassad efter den dömdes risker, behov samt mottaglighet för återfallsförebyggande insatser. Forskning visar att psykosociala insatser till de som tillhör kriminella gäng under frivård (t.ex. substansbruksbehandling, stöd att söka arbete, utbildning, hälsorådgivning och bostad) kan minska fortsatt kriminalitet med knappt hälften upp till ett år efter avslutad insats.¹¹⁷ Fängelsestraff bör användas i de allvarligaste fallen där det framstår som helt nödvändigt med ett frihetsberövande för att tillgodose samhällsskyddet.

Det finns vidare gott forskningsstöd för att större brottsförebyggande effekter uppnås genom ökning av polisiär närvaro och upp-

¹¹⁵ Se t.ex. Holmberg, Straffvärde som rättslig konstruktion (ak. avh.) s. 94 f. där författaren framhåller individualpreventionen som *människosyn* och att en straffverkställighet bör utformas på så sätt att en potential till resocialisering av den dömden kan realiseras.

¹¹⁶ Se 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården. Myndigheten arbetar därför enligt devisen ”Bättre ut”.

¹¹⁷ SBU-rapport 369 s. 5 och 47 ff., där SBU dragit den slutsatsen efter att ha gått igenom den samlade litteraturen på området. Som vanligt är de flesta studierna genomförda i USA, vilket kan påverka resultatens relevans i Sverige. Enligt SBU kan dock det positiva resultatet av frivård i de amerikanska studierna kanske närmast betraktas som en bekräftelse för att den svenska modellen ger bättre resultat. En omfattande översikt över systematiska översikter visar på svaga effekter av övervakning med några få procents minskad risk för återfall medan olika behandlingsprogram ger bättre resultat, se SBU-rapport 369 s. 69 med vidare hänvisning till Lipsey och Cullen, *The Effectiveness of Correctional Rehabilitation: A Review of Systematic Reviews*. *Annu Rev Law Soc Sci* 2007;3(1) s. 297–320.

klarning, snarare än genom inlåsning (se vidare om detta i kapitel 12). Resultaten av de internationella och nordiska forskningsstudier som finns avseende straffskärpnings effektivitet varierar också, vilket visar att det inte går att förutsätta att straffskärpningar minskar brottsligheten. Detta gäller särskilt de långa strafftiderna. Hur inlåsnings effektivitet ska balanseras mot individuella, ekonomiska och sociala kostnader är en central aspekt som måste ges utrymme i de överväganden som vi gör.

Hittills har det rått enighet om att behovet av samhällsskydd är särskilt påtagligt vid allvarliga brott mot liv och hälsa samt återfall i sådan brottslighet. Det är också sådan brottslighet som påverkar samhället just nu. I dessa fall måste samhället kunna reagera adekvat eftersom människor har en rätt till skydd mot grov brottslighet. Den inriktning som valts i liknande utredningssammanhang, nämligen att i huvudsak fokusera på allvarliga vålds- och sexualbrott samt brott som utgjort led i en organiserad eller systematisk brottslighet, är enligt vår mening fortfarande välavvägd.¹¹⁸

Brottsoffers behov av upprättelse har i mycket stor utsträckning använts som ett argument för att genomföra flertalet straffskärpningar och andra lagändringar under senare år. Nu betonas också från regeringens håll att fokus flyttas från gärningsmannen till brottsoffer och samhällsskydd. Vid en första anblick kan det framstå som självklart att det ligger i brottsoffrens intresse att straffen är så stränga som möjligt. Det har dock visat sig vara en alltför enkel analys. Det kan konstateras att begreppet upprättelse rymmer en rad olika former av gottgörelse och att det kan ha olika betydelse för olika brottsoffer.¹¹⁹ Även om brottsofferforskningen är mycket omfattande ger den nämligen inte något entydigt svar på vad som är det viktigaste för brottsoffret i straffprocessen. Det finns ingen forskning som visar att det är just samhällsskyddsaspekter, i den inskränkta betydelsen längre straff och fler i fängelse, som är det som brottsoffer behöver eller ens efterfrågar. I detta sammanhang är de kortanalyser som genomförts av Brå, och som visar att verkställighetsformen är underordnad straffet som sådant, av särskilt intresse.

¹¹⁸ Det handlar här i någon mån om den så kallade ”kärnstraffrätten”, till vilken allvarliga angrepp mot liv och hälsa, egendomsbrott samt gärningar som riktar sig mot den gällande samhällsordningen, räknas. Se t.ex. SOU 2013:38 s. 479. Uppdelningen i mala in se – det onda i sig, och mala prohibita – det som är ont, för att det är förbjudet, kan också tjäna som utgångspunkt.

¹¹⁹ Se om detta i t.ex. Granström och Mannelqvist, a.a.

Den upprättelse som straffet kan innebära är *ett* sätt på vilket trygghet för brottsoffer kan nås. Straffet och hur det avtjänas ingår som en del i lagföringsprocessen och processen som sådan kan bidra till brottsoffers upprättelse. Straffets längd som sådant har dock inte nödvändigtvis samma betydelse för brottsoffer. Frågan om att tillmäta påföljdsbestämningen samt straffets verkställande betydelse i brottsoffrets intresse kan därför enligt vår mening inte reduceras till att enbart handla om straffets stränghet. Det handlar i stället om flera, samverkande faktorer. Det är vidare viktigt att åtgärder som genomförs för att gagna brottsoffer bygger på vetenskaplig, empirisk grund och verkligen leder till en förbättring av offrens ställning och inte enbart används för att främja andra (politiska) ändamål.

Brottsoffers känsla av upprättelse genom straffprocessen är alltid unik. Det är för övrigt en stridsfråga även i brottsofferforskningen om brottsförebyggande arbete ska ingå bland det som nämns rättigheter för brottsoffer. Motståndarna hävdar att brottsförebyggande arbete gäller alla individer och inte bara brottsoffer.¹²⁰ Vi menar dock att det finns skäl att inkludera det brottsförebyggande arbetet som en del av brottsoffers intresse i en vidare bemärkelse (som en del av samhällsskyddet). Det handlar då om potentiella brottsoffer, det vill säga om oss alla. Detta utesluter dock inte att dessa två olika grupper av brottsoffer – de som är direkt drabbade av brott och de som riskerar att drabbas – kan ha olika intressen som behöver tillgodoses. Som vi visat ovan handlar brottsofferperspektivet också om flertalet individuella rättigheter och inte bara om att skyddas mot brott.

En ordning som innebär att brottsoffret är den som avgör vad som är en lämplig sanktion för ett brott är sedan mycket länge utmönstrad i de flesta moderna rättsordningar. Detta beror på att det aldrig går att göra anspråk på att brottet ska vedergällas med en sanktion som motsvarar det lidande som brottet har orsakat (den s.k. talionsprincipen: öga för öga, tand för tand). Straffet ska i stället vara en del i en sammanhängande rättsordning som upplevs som rättvis för alla iblandade och ge uttryck för det allvar med vilket staten ser på gärningen och kommunicera det klandret till gärningspersonen.¹²¹ Att påföljdsbestämning aldrig kan reduceras till vedergällning (hämd) och att det måste vara en sak för staten att bestämma straffets ingripandegrad betyder dock inte på något sätt att brottsoffrens per-

¹²⁰ Wergens, a.a. s. 167 med vidare hänvisningar.

¹²¹ SOU 2012:34 s. 138.

spektiv inte ska beaktas vid utformningen av påföljdssystemet. Även ur ett brottsofferperspektiv måste straffet, liksom hur det verkställs, uppfattas som rättvist och trovärdigt.

5 Om fängelsepopulationen, återfallsförebyggande arbete och upphörandeforskningen

5.1 Inledning

Inledningen av detta kapitel ägnas åt att beskriva fängelsepopulationens levnadsförhållanden. Därefter följer en övergripande beskrivning av de ackrediterade behandlingsprogram som finns inom Kriminalvården. Det kontroll- och stödarbete som bedrivs inom frivården under den tid den dömda står under övervakning beskrivs också kort. Kapitlet avslutas med en översiktlig beskrivning av den så kallade upphörandeforskningen, i vilken det fokuseras på vilka faktorer som kan bidra till att en individ lämnar ett kriminellt livssammanhang.¹

5.2 Kort om fängelsepopulationen

5.2.1 Allmänt

Under 2023 hade Kriminalvården i genomsnitt cirka 3 100 personer i häkte, 6 300 fängelseklienter och 14 750 klienter inom frivården.²

Klientsammansättningen har förändrats under senare år och under 2021 hanterade Kriminalvården betydligt fler individer från organiserad brottslighet.³ Ökningen fortsatte under 2022 och 2023.⁴ Kriminal-

¹ Som det uttryckts i den kriminologiska litteraturen: "Desistance research takes success stories seriously."

² Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 23, 31 och 39. Motsvarande siffor för 2022 var 2 200 i häkte, 6 000 fängelseklienter och 13 100 klienter inom frivården, se Framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan 2023–2026 s. 77.

³ Kriminalvården, Årsredovisning 2021 s. 8. Denna ökning syns möjligen också i Kriminalvårdens rapporterade timmar i samverkansprojektet Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten: 2016 rapporterades 5 300 timmar, 2020 rapporterades 7 800 timmar och 2021 rapporterades 12 000 timmar. Se Årsredovisning 2021 s. 64.

⁴ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 73 och Årsredovisning 2023 s. 74.

vården bedömer att omkring 1 000 klienter (cirka fem procent) på anstalter, i häkten och inom frivården har koppling till organiserad brottslighet.⁵ Detta kan jämföras med 2013 då Kriminalvårdens under rättelsetjänst bedömde att omkring tre procent av klienterna som var i anstalt det året hade en bekräftad positiv relation till grov organiserad brottslighet.⁶

Mot slutet av 2023 fanns det 140 identifierade intagna med kopplingar till den våldsbejakande extremistiska miljön, varav knappt 90 bedömdes kopplade till den våldsbejakande islamistiska extremismmiljön.⁷

5.2.2 Fängelsepopulationens levnadsförhållanden

Det finns en tydlig koppling mellan levnadsförhållanden och kriminalitet. De fängelsedomdas levnadsförhållanden ligger långt under genomsnittet i befolkningen. De som döms till fängelse kommer från utsatta förhållanden och är redan innan en anstaltsplacering marginaliserade i högre utsträckning. De har lägre utbildning och inkomst, svagare arbetsmarknadsanknytning, historik av våldsamhet och utsatthet, missbruksproblematik samt sämre fysisk och psykisk hälsa än genomsnittsbefolkningen. Nästan tre av fem intagna bedöms ha haft problem med någon form av missbruk före frihetsberövandet. Det är något mer vanligt bland män än kvinnor.⁸

Den senaste undersökningen av den svenska fängelsepopulationen genomfördes 2013, men nyare internationella undersökningar be-

⁵ SOU 2024:30 s. 138.

⁶ Som måttstock används en EU-definition som består av 11 kriterier, varav minst sex ska vara uppfyllda. Se Kriminalvården, Kartläggning 2013. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter s. 41.

⁷ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 75. Det är en liten ökning från 2022, se Årsredovisning 2022 s. 73.

⁸ Kriminalvården, FoU-rapport om straffskärpningar s. 17 med vidare hänvisningar till Wakefield och Uggen, 2010 och Western m.fl., 2015. Se också Brå-rapport 2020:15 s. 18, Grönqvist m.fl., Hur påverkar strängare straff risken för kriminalitet och andra utfall? s. 7 f., Inslussningsutredningen, Inslussning – en idéskiss. Rapport från inslussningsutredningen (Ju 2016:E) och Nilsson, Fånge i marginalen. Uppväxtvillkor, levnadsförhållanden och återfall i brott bland fångar (ak. avh.), där resultaten av studien visade att skillnaderna mellan fångar och andra medborgare är avsevärda inom samtliga de välfärdsområden som ingår i levnadsnivåundersökningar; d.v.s. utbildning, sysselsättning, ekonomi, boende, hälsa, sociala relationer, politiska resurser och utsatthet för brott. För norsk del, se Revold, Innsattes levekår 2014: Før, under og etter soning (Statistisk sentralbyrå) och för dansk del, Danmark, se – Viden til Velfærd. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd Resocialisering af indsatte og tilsynsklienter med opmærksomhedsforstyrrelse.

kräftar den bild som framkommer i den undersökningen.⁹ Urvalet i rapporten bestod av 2 142 klienter, varav 41 procent hade varit i anstalt, sju procent hade verkställt sitt straff genom intensivövervakning, 35 procent hade haft någon form av skyddstillsyn och 17 procent var villkorligt frigivna med övervakning.

Vålds- och narkotikabrott var de vanligaste huvudbrotten och ungefär två tredjedelar hade en eller flera tidigare gånger dömts till någon form av kriminalvårdspåföljd. 71 procent var svenska medborgare.¹⁰

Undersökningen visade att de som verkställde straff i genomsnitt hade problem inom tre av något av de nio undersökta områdena missbruk, boende, sysselsättning och försörjning, skulder, familj, utbildning, hälsa, kriminella attityder och värderingar samt umgänge och nätverk.¹¹

Klienterna hade ofta en svag koppling till det omgivande samhället. Utbildningsnivån var låg och ungefär hälften hade nioårig grundskola/folkskola eller inte någon fullföljd utbildning alls. För riket var motsvarande andel 20 procent. 21 procent hade fullföljt en gymnasieutbildning och sex procent hade en eftergymnasial utbildning. Endast en fjärdedel hade direkt koppling till arbetsmarknaden. Hälften hade egen bostad och 12 procent var bostadslösa eller hade en tillfällig bostad.

Omkring 70 procent hade missbruksproblematik och en tredjedel varit i kontakt med den öppna beroendevården. Klienterna hade problem med såväl psykisk som fysisk ohälsa.¹² 31 procent hade tre år innan den aktuella påföljden varit i kontakt med den öppna psyki-

⁹ Kriminalvården, Kartläggning 2013. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter. Dessförinnan hade undersökningar genomförts 1994 och 2004. Vid en jämförelse är mycket sig likt, men i den senare undersökningen hade brottsstrukturen förändrats: andelen dömda för våldsbrott, sexualbrott och narkotikabrott hade ökat, medan andelen dömda för tillgreppsbrott, rattfylleri och brott mot allmänheten och staten minskat. Andelen dömda för korta fängelsestraff upp till två månader var lika, men strafftiderna mellan två månader och två år hade minskat medan strafftiderna över två år ökat. I undersökningen från 2013 konstateras således att "Utan att dra alltför stora slutsatser verkar det inte som att klienterna blir "värre" och "sämre" över tid. De sociala strukturerna bland anstaltsklienterna verkar i stora drag oförändrade eller bestå av små förändringar vid en jämförelse mellan dessa två tidpunkter. Den förändring som kan ses är inom brottsstrukturen och i strafftiderna." se s. 91. För nyare studier, se t.ex. Prison Reform Trust, Bromley Briefings Prison Factfile (februari 2024) s. 36 ff.

¹⁰ Kriminalvården, Kartläggning 2013. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter s. 18 ff.

¹¹ Brå-rapport 2020:15 med vidare hänvisning till Inslussningsutredningen (2017). Inslussning – en idéskiss. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet samt Kriminalvården, Kartläggning 2013. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter s. 27 f.

¹² Kriminalvården, Kartläggning 2013. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter s. 18 ff.

atrin och fem procent hade vårdats inom den slutna psykiatriska vården. Mer än en tredjedel uttryckte oro för sin psykiska hälsa under verkställigheten. Nästan hälften hade fått en diagnos för psykiska sjukdomar eller syndrom samt beteendestörningar under sin verkställighetstid. 21 procent hade fått missbruksrelaterade psykiska diagnoser. 10 procent hade uttryckt självmordstankar och för sex procent av klienterna fanns det dokumenterat att klienten försökt begå självmord. Kriminalvården bedömde dock att nästan hälften av klienterna hade ett stödjande och positivt nätverk kring sig.¹³

Att de som befinner sig i anstalter mår sämre än befolkningen i övrigt gäller alltså och globalt. Därtill blir det psykiska måendet bland de intagna i anstalt allt sämre.¹⁴ Globalt sett blir fängelsepopulationen allt äldre.¹⁵ Forskningen visar att den psykiska ohälsan bland kriminalvårdsklienter både i Sverige och andra länder är mycket hög och att samsjukligheten är utbredd. För både män och kvinnor är tillstånd som depression, psykossjukdomar, posttraumatiskt stresssymptom (PTSD), suicidförsök och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar samt personlighetssyndrom mycket vanligare hos Kriminalvårdens klienter än befolkningen i stort. Även om psykisk ohälsa inte är en riskfaktor för återfall i brott, vare sig i våldsbrott eller generell brottslighet, kan den vara kriminogen om den samvarierar med andra riskfaktorer som missbruk.¹⁶

Gällande ADHD bedömer Kriminalvården att cirka 25 procent av de intagna har en sådan diagnos. Trots satsningar tyder mycket på att många kriminalvårdsklienter med ADHD varken har fått en diagnos eller medicinerar.¹⁷ I en kvalitativ studie genomförd på anstalten Norrtälje fann forskarna att behandlad ADHD ledde till en ökad motaglighet för påverkansprogram och utbildning i Kriminalvården.¹⁸

I forskningen framhålls att de som tas in i anstalt för att avtjäna fängelsestraff inte sällan har med sig en risk för att utveckla psykisk

¹³ Kriminalvården, a.rapport s. 25 f.

¹⁴ Penal Reform International m.fl., Global Prison Trends 2022 s. 32 med vidare hänvisningar. Se också General Report of CPT 2021 s. 22.

¹⁵ Penal Reform International m.fl., Global Prison Trends 2022 s. 19.

¹⁶ Se t.ex. Chang m.fl., Psychiatric disorders and violent reoffending: a national cohort study of convicted prisoners in Sweden (2015), *Lancet Psychiatry*, 2(10) s. 891–900.

¹⁷ Kriminalvården, Kort om psykisk ohälsa hos kriminalvårdsklienter s. 10 och 12 med vidare hänvisningar till studier. För situationen i Danmark, se – Viden til Velfærd. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd Resocialisering af indsatte og tilsynsklienter med opmærksomhedsforstyrrelse, där det framhålls att en ADHD-diagnos kan predicera återfall i brott samt att personer med en sådan diagnos ofta har svårare livsomständigheter än genomsnittsbefolkningen.

¹⁸ Kriminalvården, Kort om psykisk ohälsa hos kriminalvårdsklienter s. 10 f.

ohälsa, till exempel på grund av barndomstrauman, som sedan realiseras under anstaltsvistelsen. En annan möjlig förklaring anses vara att häktes- och anstaltsmiljön, som innebär ett socialt stigma, isolering och osäkerhet, leder till sämre mående.

Vissa grupper påverkas mer av forcerad samsittning, dubbelbeläggning och trånga miljöer. Det gäller inte sällan de med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Restriktioner påverkar också den psykiska hälsan. Att sitta isolerad är förknippad med en högre risk för suicid.¹⁹ Det saknas till stor del forskning på hur olika tillstånd av psykisk ohälsa påverkar mottaglighet och effekter av behandling.

Viss statistik visar att det är vanligare att kvinnor som avtjänar straff själva har utsatts för olika trauman, som till exempel sexuella övergrepp eller våld i nära relation. Det finns också problem knutna till att de inte kan få den hjälp de är i behov av för att bearbeta vad de varit med om under sin tid i anstalt.²⁰ Kvinnor i anstalt har vidare i jämförelse med män en högre förekomst av medicinska, psykiatriska och missbruksrelaterade sjukdomar.²¹

I en svensk registerstudie fann forskarna att en historia av psykiatrisk sjuklighet var mycket vanlig bland frigivna personer och betydligt högre än i normalpopulationen. Mer än hälften av alla frigivna personer hade någon gång fått en psykiatrisk diagnos. Särskilt substansmissbruk, psykotisk sjukdom och personlighetssyndrom var vanligt förekommande. Med undantag för psykotiska sjukdomar var den psykiska ohälsan högre hos frigivna kvinnor jämfört med frigivna män. Bland frigivna kvinnor hade 27,5 procent gjort ett tidigare suicidförsök som krävt observation på sjukhus, medan andelen bland männen var 16,8 procent. Av suicid som begicks inom fem år från frigivning begicks flest det första året efter frigivning och de frigivna personerna begick självmord 18 gånger oftare än kontrollgruppen.²²

I enlighet med den så kallade normaliseringsprincipen ska vård för ohälsa tillhandahållas av de aktörer som i samhället ger hjälp till alla medborgare. Kriminalvårdens uppgift är således att förmedla sådan

¹⁹ Kriminalvården, a.a. s. 2 och 6 med vidare hänvisningar till ett stort antal studier. Detta har konstaterats av t.ex. Psykansvarskommittén – det fanns redan då ett stort och ökande antal intagna i kriminalvårdsanstalt som har psykiska problem och Kriminalvårdens möjligheter att ge vård är begränsade. Det ansågs också svårt att fullt ut tillgodose behoven för kriminalvårdspatienter i den allmänna sjukvården.

²⁰ Penal Reform International m.fl., Global Prison Trends 2022 s. 26. För svensk del, se t.ex. Nilsson, Fånge i marginalen. Uppväxtvillkor, levnadsförhållanden och återfall i brott bland fångar (ak. avh.) s. 161 f.

²¹ Kriminalvården, a.a. s. 7.

²² Runeson och Haglund, Självmord efter frigivning från fängelse (Kriminalvården 2013).

hjälp, men Kriminalvården bedriver ändå viss öppen hälso- och sjukvård vid anstalter och häkten. Den vård som tillhandahålls är på primärvårdsnivå och viss psykiatrisk öppenvård.²³

5.2.3 Våra reflektioner

Av genomgången ovan kan det knappast ifrågasättas att behovet av stöd för de som ska lämna en kriminell bana ofta är omfattande och skiljer sig åt mellan individerna. Det kan röra sig om rent praktiska behov, men också om psykologiska och medicinska.²⁴ Det är dessutom så att särskilt långvariga frihetsberövanden leder till institutionaliseringseffekter, vilka i sin tur påverkar den dömdes i stor utsträckning.²⁵ Även om det inte råder total enighet om fängelsestraffets betydelse för återfall i brott i den kriminologiska forskningen finns det inte någon som menar att *inga* negativa effekter förekommer.²⁶ Och detta utöver att levnadsvillkoren redan från början var sämre. Hjälp och stöd efter en institutionsplacering behövs således för att bibehålla de förändringar som skett under denna, men också för att det är fråga om människor som har sämre förutsättningar att klara sig bra än människor generellt. Det är därför enligt vår mening rimligt att samhället ger dessa individer stöd i samband med frigivningen. För framgång krävs också att flera olika aktörer samverkar då det ofta är fråga om svårigheter inom flera områden. I detta avseende spelar inte sällan frivårdens samordnande roll stor betydelse.

Givetvis har den frigivne ett eget ansvar för sin livssituation och den förändring som måste genomföras, men det utesluter inte att även samhället bör ta ett visst ansvar. Det framgår också av Kriminalvårdens instruktion att myndigheten ska vidta åtgärder som syftar till att förbereda frigivningen och att verkställigheten ska genomföras på ett sätt

²³ Kriminalvården, Kort om psykisk ohälsa hos kriminalvårdsklienter s. 2 f.

²⁴ Se vidare i kapitel 6 om Kriminalvårdens arbete utifrån de s.k. RBM-principerna och insatser mot den dömdes behov.

²⁵ Se t.ex. Foucault som argumenterar för att fängelset framför allt producerar kriminella och kriminalitet, vilket får stöd av senare års studier av fängelsens kriminogena effekter, se Foucault, Övervakning och straff samt Pettersson, Betydelse av öppenhet under institutionstiden för ungdomar dömda till slutna ungdomsvård. Hur påverkas vardagen vid institutionen och återfall i brott? s. 98 med vidare hänvisning till ett antal internationella studier.

²⁶ Slutats i Pettersson, a.a. s. 29 med vidare hänvisning till bl.a. Gendreau m.fl., The Effects of Community Sanctions and Incarceration on Recidivism, presenterad vid Forum on Corrections Research, Correctional Service of Canada och Killias m.fl., Does Community Service Rehabilitate Better than Short-Term Imprisonment? Results of a Controlled Experiment, The Howard Journal of Criminal Justice, 39(1) s. 40–57.

som förebygger återfall i brott. Därtill ska myndigheten särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov. Som Kriminalvården konstaterat innebär detta uppdrag att myndigheten behöver ge dömda personer förutsättningar att förändra sina liv.²⁷ Det är bland annat därför de fängesdömda ska förberedas för frigivningen under hela frihetsberövandet, under utslussningen och därefter under den villkorliga frigivningen.

5.3 Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete genom behandlingsprogram

5.3.1 Allmänt om behandlingsprogram

Kriminalvårdens kärnuppdrag är att förebygga återfall i brott. En del av Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete är att de dömda som konstateras ha medel eller hög risk för återfall i brott deltar i behandlingsprogram. Det råder konsensus inom den internationella behandlingsforskningen att det finns goda möjligheter att genom programverksamhet minska risken för återfall i brott. Även Kriminalvårdens egna utvärderingar av behandlingsprogrammen (så kallade effektstudier) ger stöd för detta.²⁸

Syftet med deltagande i program är att förebygga återfall i brott genom att förbättra klientens kunskaper, färdigheter och insikter. Programmen ska särskilt riktas mot den enskilda individens kriminogena behov.

Kriminalvårdens mål är att så många klienter som möjligt som bedömts ha medelhög eller hög risk att återfalla i brott i den inledande RBM-bedömningen (se vidare kap. 6) ska gå igenom något behandlingsprogram. Under 2023 var det 22 procent av de som bedömts ha medel eller hög risk för återfall i brott som fullföljde ett behandlingsprogram i anstalt och 2022 var det 19 procent. I frivård var motsvarande andel 13 procent (2023) och 11 procent (2022).²⁹

²⁷ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 47.

²⁸ Se vidare kapitel 12.

²⁹ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 57.

Under 2020 och 2021 bedrev Kriminalvården 14 ackrediterade behandlingsprogram, under 2022 bedrevs 12 och under 2023 bedrevs 11.³⁰ Att programmen är ackrediterade betyder att de genomgått en vetenskaplig bedömning.³¹

Behandlingsprogrammen är huvudsakligen riktade mot generell kriminalitet, våldsbrott, våld i nära relation och sexualbrott samt missbruk av droger eller alkohol. Vissa genomförs individuellt och en del i grupp.³² När programmet är genomfört finns också insatser med förstärkande innehåll. Behandlingsprogrammen är baserade på kognitiv beteendeterapi. Behandlingsprogram bedrivs även inom frivården.

5.3.2 Närmare om behandlingsprogrammen

Programmet *Puls* riktar sig till klienter som har problem med ilska, aggressivitet och våld samt har ett mönster av våldsbrottslighet, dock inte de som uteslutande har våld i nära relation som problematik. Programmet består av fyra moduler som genomförs i grupp (24 sessioner á 90 minuter) samt en modul som genomförs individuellt (sex sessioner á 60 minuter).

Entré är ett behandlingsprogram för klienter som är i behov av och behöver stöd att lämna en kriminell gruppering eller organiserad brottslighet och/eller bryta ett mönster av våldsbrottslighet. Det passar också de som tillhör självmarkerande grupper eller extremismnätverk. Programmet genomförs i individuellt format och behandlingen skraddarsys utifrån den enskilda klientens behov och mottaglighet. Eftersom innehåll och omfattning anpassas utifrån varje enskild klients behov varierar antalet sessioner inom intervallet 25–40 sessioner. Sessionernas längd är mellan 60–90 minuter och genomförs en till två gånger per vecka.

För de som dömts för våld i nära relationer finns speciellt utformade behandlingsprogram, till exempel *Predov* (Preventing Domestic Violence) som ackrediterades 2020. Antalet sessioner kan variera

³⁰ Kriminalvården, Årsredovisning för 2023 s. 56. Programmen Puls och Brottssbytet är under avveckling.

³¹ Behandlingsprogrammen ackrediteras av Kriminalvårdens Vetenskapliga råd som ska se till att forsknings- och utvecklingsarbetet inom Kriminalvården håller en hög vetenskaplig kvalitet. Rådgivarna består av forskare inom bland annat psykiatri, kriminologi, socialt arbete, beteendeforskning, psykologi, genetik och epidemiologi. Effekterna av programmen utvärderas och om ett program inte ger förväntade effekter tas det bort ur Kriminalvårdens behandlingsutbud, se Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 56.

³² Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 55 f.

mellan 17–22. Sessionernas längd varierar mellan 60–90 minuter och genomförs en till två gånger per vecka. Predov är precis som *RVP* (Relationsvåldsprogrammet) ett individuellt KBT-baserat program för de som dömts för att ha begått brott mot närstående. Predov är mindre omfattande än *RVP*. Det kan vid behov fokusera på alkohol och narkotika. *RVP* anpassas också efter de individuella förutsättningarna och antalet sessioner kan variera från 25–40. Sessionernas längd är mellan 60–90 minuter och genomförs en till två gånger per vecka. *RVP* kan också användas vid hedersvåldsproblematik.

För de som är dömda för sexualbrott (såväl män som kvinnor) finns sexualbrottsprogrammet *Sexualbrottsprogram med individuellt fokus* (Seif). Efter avslutat program i anstalt finns en fortsättning i frivården. I programmet fokuseras på riskfaktorer kopplade till återfall i sexualbrott. Seif ersatte 2022 det tidigare programmet *Relation och samlevnad*. Seif ges både i grupp och individuellt.

Consent är ett manualbaserat sexualbrottsprogram för klienter med medelhög risk för återfall. Programmet, som omfattar 18–26 timmar, bedrivs individuellt och fokuserar på arbete med riskfaktorer för återfall i sexualbrott. Klienterna arbetar bland annat med rollspel och hemuppgifter. De får mot slutet av programmet göra en plan för framtiden som bland annat handlar om hur de ska hantera risksituationer.

Kriminalvården har också vissa behandlingsprogram för de som begått flera olika typer av brott och som således har en generell kriminalitetsproblematik. *Brottsbytet modul* innefattar såväl individuell behandling som session i grupp. Programmet omfattar 16–20 gruppträffar à två timmar samt åtta individuella träffar à 90 minuter. Programmet genomförs två till tre gånger per vecka.

Oto-Prism är Kriminalvårdens grundprogram i frivård för klienter med medel till hög risk för återfall i brott. Programmet kan också bedrivas i anstalt. Programmet kan genomföras med två olika inriktningar. *Oto*, som fokuserar på kriminalitet och *Prism*, som inriktar sig på missbruk och kriminalitet. *Oto-Prism* består av totalt 20 möten. De första 14 mötena är 90 minuter och möte 15–20 är 60 minuter. Eftersom förändring av beteenden är centralt i all KBT-behandling så ingår uppgifter mellan mötena.

För de som diagnosticerats med ADHD eller som själv upplever sig ha sådana symtom som förknippas med ADHD finns *R&R2 ADHD*. Programmet omfattar 15 gruppsessioner, möten med en så kallad programstödare samt tre uppföljande, förstärkande sessioner.

Sessionerna är 1,5 timme och genomförs en till två gånger per vecka. Programmet ges i slutna grupper.

För de i missbruk eller beroende har Kriminalvården behandlingsprogrammet *Våga välja*. *Våga välja* finns i två versioner – en kortare version som omfattar 27 grupp-sessioner och en längre version som omfattar 89 grupp-sessioner. Efter den grupp-baserade delen av programmet fortsätter deltagarna med individuella sessioner där de, utifrån en individuell plan, tränar på och underhåller de kunskaper och färdigheter de tillgodogjort sig under programmet.

Vinn är ett förberedande, motiverande program för kvinnor med missbruk eller en kriminell livsstil. Programmet omfattar 14–16 grupp-sessioner som genomförs två till tre gånger i veckan.

Under 2023 ackrediterades grundprogrammet *Krimfokus* av Vetenskapliga rådet. Det har ett brett anslag och bedrivs främst för klienter i anstalt med medel till hög risk för återfall i kriminalitet. *Krimfokus* utgörs av tre gruppmoduler om vardera sex möten, det vill säga sammanlagt 18 obligatoriska gruppmöten. Varje gruppmöte är 2,5 timmar. Utöver gruppmöten ingår ett individuellt intromöte före modulerna, samt ett individuellt möte efter modulerna. De individuella mötena är 1,5 timmar vardera. En fortsättningsdel, *Krimfokus påbyggnad* är under utarbetande och ska rikta sig till de som är intagna på anstalt under en längre tid. Det testades på sex pilotanstalter under hösten 2023.

Programmet *Vrapt* (Virtual reality aggression prevention training) riktar sig till klienter med aggressionsproblem, och bedrivs med stöd av modern interaktiv VR-teknik. En uppföljning av pilotstudien av programmet genomfördes under 2023 och visade att programmet går att implementera i anstaltsmiljön. Programmet fick ett bra mottagande av såväl programledare som klienter. En studie planeras under 2024 och syftar till att undersöka hur VR-teknik kan användas i Kriminalvårdens program *Krimfokus*.³³

5.3.3 Återfallsförebyggande arbete i frivård

Enligt 1 § förordningen med instruktion för Kriminalvården ansvarar myndigheten för att verkställa utdömda påföljder, såväl i anstalt som i frivård. Frivård är kriminalvård som sker utanför anstalt, men Frivården är också benämningen på den verksamhetsgren inom Krimi-

³³ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 56.

nalvården som ansvarar för just frivård, det vill säga alla verkställigheter utom fängelse. Det innebär att frivårdspersonalen arbetar med ungdomsövervakning, skyddstillsyn med kontraktsvård, övervakning vid skyddstillsyn och efter villkorlig frigivning, skyddstillsyn respektive villkorlig dom med samhällstjänst och intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Frivården har också ansvaret för de klienter som är på någon av utslussningsåtgärderna halvvägshus och vårdvistelse (se vidare kapitel 13). Det finns 32 frivårdskontor i Sverige.

Enligt 8 § ska frivårdsorganisationen vara utformad så att den tillgodoser behovet av kontroll, stöd och andra åtgärder för att minska klienternas (de övervakades) risk för återfall i brott. Under övervakningen arbetar frivården därför med såväl stöd som kontroll i syfte att på bästa sätt minska risken för återfall i brott. Klienten är till exempel skyldig att på kallelse inställa sig hos frivården, underrätta myndigheten om personliga förhållanden som är av betydelse för övervakningen samt följa eventuella föreskrifter, som att delta i behandling, lämna drogprov eller inte vistas i vissa områden.

Kontaktfrekvensen, det vill säga hur ofta den dömda ska träffa sin frivårdsinspektör (titeln på den tjänsteman som arbetar klientnära i frivården), ska anpassas efter klientens återfallsrisk. Ju högre återfallsrisk, desto tätare besök. Enligt Kriminalvårdens interna riktlinjer är den rekommenderade kontaktfrekvensen vid låg risk en gång var tredje vecka, medelrisk en gång varannan vecka och för högriskklienter en gång per vecka.³⁴

Det stödande arbetet som bedrivs i frivården handlar i första hand om att försöka minska de riskfaktorer för fortsatt brottslighet som identifierats (se i kapitel 6 om arbetet utifrån de s.k. RBM-principerna). Arbetet sker genom deltagande i något behandlingsprogram och/eller vid möten och samtal med frivårdsinspektören. Samtalen sker utifrån KBT och social inlärning med stöd av en modell som heter Krimstics.³⁵ Den bärande idén är att frivårdsinspektörerna ska lära sig samtalsfärdigheter och samtals tekniker som främjar en livsstil utan kriminalitet (förändra de s.k. prokriminella attityderna) och som förebygger återfall i brott.³⁶

Tillämpningen av Krimstics bygger på fyra steg i den strategiska övervakningen av klienten. I ett första steg utreds risk och behov med

³⁴ Kriminalvården, Forskning och utvärdering inom Kriminalvården, Utvärdering av implementeringen av krimstics i svensk kriminalvård 2014–2017 s. 7.

³⁵ Strategic Training Initiative in Community Supervision (Krimstics) infördes 2014.

³⁶ Kriminalvården, a.a. s. 11.

stöd av RBM-B (det riskbedömningsinstrument som används inom kriminalvården, se mer i kapitel 6).

Därefter handlar det i steg två om att skapa en relation som präglas av samarbete och tillit. Aktivt lyssnande, effektiv feedback samt andra tekniker som tydliggör frivårdsinspektörens stöttande och kontrollerande roll används. I steg tre är målet att skapa en gemensam grund för förändringsarbetet. Det handlar om att tillsammans med klienten sätta upp mål för övervakningen, lära klienten kopplingen mellan attityd och beteende samt introducera ett gemensamt språk. I det fjärde och sista steget arbetar frivårdsinspektören och klienten gemensamt med förändring genom att identifiera de attityder och tankemönster som orsakar klientens problembeteenden, identifierar och tränar på prosociala färdigheter samt upprätthåller dessa färdigheter genom övning. Som ett förstärkande inslag kan klienten delta i ett behandlingsprogram under detta steg, och i sådana fall är det också viktigt med samarbete mellan den frivårdsinspektör som arbetar utifrån Krimstics och programledaren i arbetet med klienten.

Krimstics ger frivårdsinspektören ett antal tydliga och konkreta verktyg, baserat på KBT, för att underlätta förändringsarbetet. Modellen betonar den dömdes eget ansvar genom att belysa tankar, känslor och beteenden framför yttre omständigheter.³⁷

Forskning visar att övervakning som kombineras med behandlande inslag har starkare återfallsförebyggande effekter än övervakning utan behandling.³⁸ Insatser som endast är kontrollerande eller som syftar till att avskräcka från brott är ofta ineffektiva men kan också vara riskhöjande, särskilt för kvinnor.³⁹ Frivården arbetar därför utifrån riktade, insatsrika frivårdspåföljder då det skapar goda förutsättningar för positiva beteendeförändringar. Det handlar om ett strukturerat och kunskapsbaserat arbetssätt som riktar rätt insats till rätt klient.⁴⁰

³⁷ Kriminalvården, a.a. s. 10 f.

³⁸ Se t.ex. SBU-rapport nr. 369, Psykosociala insatser för att förebygga och minska gängkriminalitet bland barn och unga vuxna där det framhålls att psykosociala insatser till gängkriminella under frivård (t.ex. missbruksbehandling, stöd att söka arbete) kan minska fortsatt kriminalitet med knappt hälften upp till ett år efter avslutad insats.

³⁹ Se t.ex. Andrews m.fl., Risk principle of case classification in correctional treatment: A meta-analytic investigation, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 50(1) s. 88–100 och Lovins m.fl., Application of the risk principle to female offenders, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 23(4) s. 383–398.

⁴⁰ Kriminalvården, a.a. s. 9.

5.3.4 Vikten av stöd under steget till ett liv i frihet för att minska återfallen

Det är väl känt att svårigheterna från ett liv i institution till ett liv i frihet är stora.⁴¹ Trots detta är frågan om effekter av just eftervård inte särskilt beforskade varken i Sverige eller internationellt – i vart fall inte med så kallade goda metoder.⁴² Vissa studier finns dock. Forskning om institutionsvård ger stöd för att stödet efter frigivning från anstalt är viktigt för att eventuella positiva förändringar under vården i anstalt ska ha en varaktig effekt.⁴³

I en metaanalys över 22 studier, som förvisso gällde lagöverträdare med genomsnittsålder mellan 10 och 25 år, fann forskarna följande.⁴⁴

- Eftervårdsprogram hade en liten, men positiv, effekt på återfall jämfört med de som inte fått vård eller fått ”treatment as usual”.
- Effekten var större för äldre än för yngre.
- När det var fler involverade i gäng i populationen var effekterna av eftervård större.
- Drogmissbruk var associerat med sämre utfall.
- Endast när populationen huvudsakligen bestod av våldsbrottslingar kunde en effekt avseende minskat antal återfall påvisas.
- Det var högre effektstorlekar när populationen kategoriserades som en högriskgrupp.

I ytterligare en studie undersöktes effekten av utökad övervakning, till exempel genom elektronisk övervakning och eftervårdsinsatser. Endast intensivövervakning visade sig inte vara relaterat till bättre utfall. Det krävs också mer behandlande inslag. Även en utvärdering av utökad frigång av Brå visade att långtidsdömda som slussats ut med elektronisk fotboja återföll i lägre utsträckning än de som inte slussats ut på detta sätt. Brå konstaterade även att effekten av utslussning

⁴¹ Se t.ex. Lundström m.fl., Utvärdering av en förstärkt vårdkedja för ungdomar som vårdats vid Sis-institution. Slutrapport.

⁴² Petterson, Tuffa tag och tillit – en ESO-rapport om utslussning, eftervård och återfall för dömda till sluten ungdomsvård (rapport 2023:9) s. 35. Med goda metoder avses sådana välkontrollerade studier som motsvarar sådana som görs inom medicin eller gällande återfallsförebyggande behandlingsprogram.

⁴³ Petterson, a.a. s. 29 med vidare hänvisningar till internationell forskning. Stödet för unga anses särskilt viktigt.

⁴⁴ Se Petterson, a.a. s. 35 med vidare hänvisning till James m.fl. (2013).

verkade vara störst för dem med tidigare lagföringar som har högst risk för återfall (se vidare om detta i kapitel 13).⁴⁵

Slutligen visar studier av fängelsedömda att det finns stöd för att insatser inom arbetsmarknad, drogbehandling och utbildning har positiva resultat med avseende på återfall i brott.⁴⁶ Flera svenska och internationella studier pekar på att missbruksbehandling minskar risken för återfall i brott, även för klienter med psykisk ohälsa.

I en studie undersöktes sambandet mellan deltagande i missbruksbehandling i öppenvården efter frigivning och återfall i brott. Studien fann att minst sex veckors missbruksbehandling var förknippad med lägre risk för återfall i brott mer än fyra år senare. Ju längre tid i regelbunden specialiserad öppenvård för missbruk, desto mindre var risken för återfall i både allmän brottlighet och våldsbrott.⁴⁷

Vidare visar såväl intervjuer med dömda som återfallsstatistiken (återfallen sker relativt fort, ofta inom det första året) att det är viktigt att det finns ett stöd på plats när den dömda frigges. Planeringen måste alltså påbörjas i god tid om stödet ska vara effektivt. Snabba insatser är också viktiga för att fånga upp den motivation till förändring som de dömda kan ha fått genom anstaltsvistelsen. Insatserna ska också, som framgår av bland annat de metastudier som finns, vara multidimensionella, individuellt anpassade och rikta sig mot viktiga områden som boende, ekonomi, arbete samt bestå av emotionellt och praktiskt stöd i vardagen.⁴⁸

⁴⁵ Brå, Brå-rapport 2017:15, Utslussning från anstalt: En uppföljning av Kriminalvårdens arbete med de särskilda utslussningsåtgärderna.

⁴⁶ Se Pettersson, a.a. s. 35 med vidare hänvisning till underliggande forskningsstudier, bl.a. Travis och Petersilia, (2001), Reentry Reconsidered: A New Look at An Old Question. *Crime & Delinquency*, 47(3) s. 291–313.

⁴⁷ Hellner Gumpert m.fl., The Relationship Between Substance Abuse Treatment and Crime Relapse Among Individuals with Suspected Mental Disorder, Substance Abuse, and Antisocial Behavior: Findings from the MSAC Study, *International Journal of Forensic Mental Health*, (2010) 9(2) s. 82–92. Se också Durbeej, Offenders with mental health problems and problematic substance use: treatment interventions and crime relapse, som fann att deltagande i planerad missbruksvård i svensk öppenvård var förknippat med en signifikant minskad risk för återfall i brott för personer med samsjuklighet i psykopati och missbruk.

⁴⁸ Andreassen, Institutionsbehandling av ungdomar: Vad säger forskningen? och Lundström m.fl., Utvärdering av en förstärkt vårdkedja för ungdomar som vårdats vid Sis-institution. Slutrapport samt James m.fl., Aftercare Programs for Reducing Recidivism among Juvenile and Young Adult Offenders: A Meta-Analytic review, *Clinical Psychology Review*, 33(2) s. 263–274.

5.4 Om upphörandeforskningen – faktorer av betydelse för att sluta begå brott

5.4.1 Inledning

Brå fick i slutet av 2019 i uppdrag av regeringen att studera de så kallade strategiska brotten.⁴⁹ Med strategiska brott avses de brott i 15–17-åringars första lagföring som mer än andra brott är förknippade med upprepade lagföringar under de efterföljande åren, det vill säga sådana brottstyper som starkast indikerar en risk för fortsatt brottslighet. De mest strategiska brotten bland pojkar är rån, grov stöld, våld eller hot mot tjänsteman samt övergrepp i rättssak.⁵⁰

I uppdraget ingick också att ge en kunskapsöversikt över vilka faktorer som ökar möjligheterna för något att lämna ett kriminellt sammanhang. Den så kallade upphörandeforskningen är, även om den växt under senare år, en mindre etablerad forskningstradition jämfört med den omfattande kvantitativa behandlingssforskningen som handlar om evidensbaserade åtgärder för att minska risken för återfall i brott. Den nya forskningstraditionen bör enligt Brå ses som ett komplement till den traditionella behandlingssforskningen.⁵¹

5.4.2 Upphörande som en process

Med upphörande (s.k. desistance) menas processen när en kriminellt belastad person överger sin kriminella bana och övergår till ett liv utan kriminalitet. Med upphörandefaktorer avses omständigheter som leder till att en person slutar begå brott. Upphörande ses i upphörandeforskningen som en process med många delar, snarare än ett tillstånd. Det kan till exempel vara subjektiva (kognitiva och emotionella) och sociala förändringar som leder till att en individ slutar att begå brott. Sociala vändpunkter kan vara ett nytt jobb, nya vänner, en ny partner eller att bli förälder. Genom sådana förändringar ändras

⁴⁹ Ju2019/03969/KRIM och Brå-rapport 2021:5, Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv s. 49–94 samt tillhörande kortrapport.

⁵⁰ Studien visade också att var tionde individ som varit högaktiv 2001–2011 avled före 2018 (totalt 199 individer). De fem vanligaste dödsorsakerna var narkotika- och läkemedelsförgiftningar (52 %), självmord (12 %), dödligt våld (12 %), sjukdomar (10 %) och trafikolyckor (8 %).

⁵¹ För upphörandeforskning i nordisk kontext, se t.ex. Villman, Finska fångars ambitioner om att upphöra med brott – från optimism till återfall, Gjeruldsen m.fl., ”Alt er jo egeninnsats” – Kvinnens vendepunkter bort fra kriminalitet, Todd-Kvam, Probation practice, desistance and the penal field in Norway och Gålnander, Maintaining Desistance: Barriers and Expectations in Women’s Desistance from Crime.

den dömdes rutiner och genom den sociala kontroll som följer av banden till konventionella sammanhang, förändras hans eller hennes beteende på ett sådant sätt att fortsatt kriminalitet förhindras. De subjektiva förändringarna handlar mer om personlig mognad som en del i att upphöra med brott, där processen förutsätter såväl motivation som en tro på att sluta begå brott.

Det råder oenighet inom forskningsdisciplinen hur länge man måste vara brottsfri för att ha ”upphört” med brott. Processen anses dock innebära mer än avsaknad av återfall i brott, till exempel en förändring av självbilden och hur andra ser på individen. Precis som vid bedömning av återfallsrisk utifrån RBM-principerna (som beskrivs vidare i kapitel 6) talar man inom upphörandeforskningen om risk- och skyddsfaktorer. En riskfaktor skapar, upprätthåller eller till och med ökar brottsaktiviteten, medan skyddsfaktorer kan eliminera, försvaga eller minska brottsaktiviteten.

I forskningen talar man vidare om tre faser i upphörandeprocessen: primär, sekundär och tertiär. Det betonas att det måste finnas ett realistiskt tidsperspektiv – verklig förändring tar tid. Det *primära* upphörandet, som alltid inleder en upphörandeprocess, är ett avbrott i brottsligheten som kan bero på att den dömda inte längre har möjlighet att begå brott, till exempel på grund av sjukdom eller anstaltsvistelse, men också på att personen har fått en annan syn på brottsliga gärningar och sig själv. Uppbrottet kan vara kort eller långt, avsiktligt eller oavsiktligt men det ger individen ett tankemässigt utrymme till initialt tvivel kring den egna livssituationen.

Det *sekundära* upphörandet är däremot mera kvalificerat och i detta förändras individens självbild genom att synen på brott förändras. Individen ser sig som åtminstone delvis en annan person än tidigare. I och med den förändring som det sekundära upphörandet innebär tar individen avstånd från sina tidigare handlingar (som klandervärda) och tar ansvar för dem, utan att lägga skulden på någon annan. Detta är en individuell process som handlar om att individen medvetet försöker förändra sitt beteendemönster. Individen är motiverad och agerar för att inte begå ytterligare brott.

Det *tertiära* upphörandet karaktäriseras av att individens förändring bekräftas av omgivningen. Individens icke-kriminella livsstil bekräftas av andra, utomstående och oberoende personer, och han eller hon bemöts av de andra som en ”upphörare”, en ”icke-kriminell” eller

”vem som helst”. Genom de tre upphörandefaserna blir det tydligt hur upphörandet kan förstås som en process snarare än ett tillstånd.

Systemet med villkorlig frigivning, som innebär en gradvis återgång till ett liv utan kriminalitet utanför anstalt, kan ses som ett viktigt verktyg i arbetet med att få en dömd person att upphöra med brott.⁵² I samband med att den individuella verkställighetsplanen tas fram med stöd av de så kallade RBM-principerna – risk, behov och mottaglighet – identifieras just risk- och skyddsfaktorer (se vidare kapitel 6). Den dömda anvisas åtgärder och kanske behandlingsprogram utifrån de identifierade behoven.

Under utslussning samt villkorlig frigivning får det arbete som inletts i anstalt praktiseras av den dömda i praktiken under hans eller hennes återetablering i samhället.

5.4.3 Vilka omständigheter kan underlätta ett upphörande?

Inledning

Omständigheter som underlättar ett upphörande är bland annat *ålder*. Det är endast en liten minoritet av de unga vuxna som begår brott som fortsätter med högaktiv brottslighet in i vuxen ålder. Brottsaktiviteten är som högst i åldern 15–19 år och en tidig brottsdebut talar normalt sett för en längre period av brottsaktivitet i genomsnitt liksom ett större genomsnittligt antal brott.⁵³ Upphörandet sker vanligen mellan 20 och 29 års ålder. Interventioner till barn i undre tonåren ger större effekt än om de sker i övre tonåren. Under unga år har uppväxtfamiljen störst inflytande över såväl risk- som skyddsfaktorer, varför familjeinriktade interventioner är viktigast.⁵⁴

En annan faktor är *psykologisk mognad*, som är en sammanfattande beteckning på flera individuella tanke- och beteendeförändringar som ofta sammanfaller med en stigande biologisk ålder. De två faktorerna går därför hand i hand. Som utvecklingspsykologin visat utvecklas förmågan till konsekvenstänkande med åldern och detsamma gäller

⁵² Se SOU 2023:44 s. 190.

⁵³ Se t.ex. Brå, Rapport 2024:1, Forskning om ålder och brott samt dess betydelse för brottsprevention s. 39.

⁵⁴ Brå, a.rapport s. 57 ff. men också Welsh m.fl., Early prevention as an alternative to imprisonment: The research Evidence on Monetary Costs and Benefits, i The Oxford Handbook of Evidence-Based Crime and Justice Policy där det bl.a. framhålls att ekonomiska skäl med styrka talar för att tidiga interventioner är kostnadsbesparande för staten jämfört med fängelsestraff i senare år.

förmågan att se samband mellan orsak och effekt. Kognitiv mognad innebär samtidigt att hjärnan blir mindre känslig för omedelbara positiva belöningar, vilket ökar förmågan att uppfatta risker och förmågan att ta hänsyn till andra människor. Individen kommer att i allt högre utsträckning väga in framtida konsekvenser när han eller hon står inför ett handlingsval. Därtill ökar också förmågan att uppfatta och värdera risker med åldern.

Enligt forskningen kan en ”erfarenhetsmässig mättnad” följa av stigande ålder och det kan leda till att brottsaktiviteten minskar. Det handlar dels om hög stress på grund av upprepade frihetsberövanden, dels ökat medvetande om den försämring av hälsan som följer med stigande ålder. Den brottsaktive konfronteras också med de konsekvenser som brotten leder till, såväl för individen som för närstående och vänner, till exempel att närstående utsätts för hot. Med tiden kan det nu sagda leda till att individen börjar ifrågasätta sitt kriminella livssammanhang och påbörjar en förändringsresa.

Prosocialt umgänge

En viktig faktor för brottslighet är kriminellt umgänge. Forskning har visat att frånvaron av sådant umgänge hänger samman med minskad brottslighet, men också att pro-socialt umgänge (vänner, partners och föräldrar och prosocialt deltagande t.ex. i samhällseliga program eller verksamheter som skolor, idrottsföreningar eller hjälporganisationer) tillför något ytterligare, utöver minskad brottslighet. Ett sådant umgänge är därför en skyddsfaktor i sig, bland annat genom att innebära stöttning och motivering till fortsatta ansträngningar.

En partner kan stödja och bekräfta en redan påbörjad upphörande-process. En relation innebär stöd, men ställer också krav. Att bli förälder kan fungera på samma sätt. Studier har visat att bland unga har just prosocialt deltagande det starkaste sambandet med upphörande. Enligt många forskare är det svårt att upphöra med brott bara genom att avsluta sitt kriminella umgänge, det vill säga utan att samtidigt ersätta det med ett prosocialt umgänge.

Arbete anses vara en av de allra viktigaste sociala faktorerna för upphörande. Det kan leda till lagliga inkomster, nytt icke-kriminellt umgänge, vidareutbildning och nya vardagsrutiner. En anställning spelar enligt forskningen större roll för äldre än för unga individer.

Rutinförändrade händelser

Något som också kan påverka en person att upphöra att begå brott är rutinförändrande händelser. Inom framför allt livsförloppskriminologin talar man om så kallade turning points och hooks for change – ett slags vändpunkter. En sådan vändpunkt kan vara en mer eller mindre abrupt förändring i en individs liv och leda till att han eller hon slutar att begå brott. Det kan vara en anställning, en omvälvande händelse eller att flytta till en annan stad. Även negativa rutinförändrande händelser kan påverka individer i riktning mot ett upphörande från brott, till exempel att bli frihetsberövad (i häkte eller fängelse), att själv bli utsatt för brott, att en närstående tar avstånd ifrån en, att man är nära att dö eller att en närstående avlider. Sådana händelser kan inleda upphörandeprocessen genom en paus – ett avbrott i livsrutinerna som ger möjlighet att ifrågasätta det liv som föregått avbrottet.

En överdos av narkotika är ett exempel på en nära-döden-upplevelse som kan leda till den paus och det initiala tvivel som krävs för upphörande. Det kan handla om avbrott från umgänge med ett kriminellt gäng och minskad tillgång till vapen och droger genom flytt till en annan stad. Det kan även uppstå ett behov av att skydda sig från konkreta hot.

Guidning

Inom upphörandeforskningen talar man även om guidning som en beteckning på en grupp faktorer med den gemensamma nämnaren att en aktör försöker påverka den dömda att upphöra med brott.

Positiva förebilder, särskilt för unga lagöverträdare, kan underlätta ett upphörande. En lärare, socialarbetare, idrottsledare eller en religiös ledare – det är fråga om personer som kan vinna individens tillit och därigenom fungera som en motvikt till negativa förebilder.

Det finns studier som visar att ett socialt stöd är den enskilt viktigaste faktorn vid upphörande. Socialt stöd har stor betydelse för det tertiära upphörandet eftersom det består av att andra bekräftar individens förändring. Det kan ske genom kontakt med det konventionella samhället, till exempel genom ett beslut om utbildning eller praktikplats. Det sociala stödet är särskilt viktigt när individen stöter på hinder i upphörandeprocessen som kan resultera i återfall. Återfall i missbruk och återupptaget umgänge med ett kriminellt nätverk medför särskilt

hög risk för avbrott i upphörandeprocessen. Enligt litteraturen är det dock inte det sociala stödet som sådant som är avgörande, utan i stället är det kombinationen av att individen får stöd från omgivningen och att denne känner tillit till den stödjande personen. Det är först då som individen accepterar det stöd som erbjuds. Särskilt viktigt är socialt stöd i det primära upphörandet – när tvivlet om den kriminella banan väl har väckts behövs stöttning i rätt riktning. Även i detta hänseende kan den regelbundna kontakten med frivården vara avgörande för en framgångsrik upphörandeprocess.

5.4.4 Vilka omständigheter kan försvåra ett upphörande?

Svaga föräldraresurser och negativt laddat minoritetsskap

Särskilt vad gäller unga lagöverträdare är faktorer som är nära förknippade med den unges föräldrar och uppväxt viktiga. Här ryms såväl underlättande som försvårande faktorer. De försvårande består inte sällan av olika resursbrister hos föräldrar. Det kan handla om flertaliga uppbrott (till exempel flera familjehemsplaceringar), bristande föräldrauppsikt, avsaknad av föräldrar eller andra omsorgspersoner, konflikter i hemmet, låg anknytningsgrad till föräldrar, missbruk hos föräldrar, bristfällig kommunikation inom familjen, kränkande och /eller kriminellt belastad pappa och kriminellt aktiva syskon. Som redan påpekats ovan är föräldrarna av störst betydelse under unga år.

Studier visar att det är en kombination av genetiska sårbarheter och föräldrarelaterade faktorer som karakteriserar de som har beteendestörningar i barndomen och fortsätter att begå brott i vuxen ålder. För de som debuterar i tonåren är det i stället ofta fråga om negativa livshändelser. Forskningen visar också att en kombination av neurologiska sårbarheter och negativa föräldrarelaterade erfarenheter tenderar att leda till att den unge utvecklar en kriminell identitet oftare och tidigare. Det finns studier som visar att en vanlig väg in i ett kriminellt nätverk inte bara går via barndomsvänner utan också via familjemedlemmar. Relationerna bygger på hög grad av lojalitet.⁵⁵ Detta är givetvis särskilt komplicerat ur ett upphörandeperspektiv. Många unga har här växt upp i miljöer med familjemedlemmar som försörjer sig genom brott. I en sådan kontext framstår ett konventionellt livssammanhang som mer avlägset och diffust. Det saknas så-

⁵⁵ Se t.ex. Brå-rapport 2023:18 s. 28.

ledes reella förutsättningar för ett icke-kriminellt umgänge (såväl i familjen som med vänner) under de mest formbara åren.

Föräldraresurserna kan även verka skyddande. Vid upphörande från våldsbrott fann forskarna i en studie att de faktorer som starkast kunde knytas till upphörande var god föräldrakontroll, låg grad av stress hos föräldrarna och en god bostadssituation (stadigvarande och utan trångboddhet). Föräldrar som ger stöd vid motgångar som återfall är en positiv faktor i upphörandeprocessen.

Minoritetsskap (även etniska) kan, tillsammans med andra omständigheter, försvåra ett upphörande enligt den forskning som finns. Språk kan till exempel försvåra skolgången och interaktionen med myndigheter. Ett etnisk minoritetsskap tenderar också innebära att uppväxten eller boendet finns i bostadsområden som är tillgängliga för personer med begränsade sociala eller ekonomiska tillgångar. Socioekonomiska resursbrister leder till sämre boendeplatser, som i utsatta bostadsområden där närmiljön kan innebära exponering för jämförelsevis många riskfaktorer för brott.⁵⁶

Särskilt unga kan också se sig själva tillhörande en minoritet och på så sätt känna sig utpekade som negativt avvikande. Detta kan leda till otrygghet som så att säga utgår från samhället: mobbing, misshandel och diskriminering i skola, arbetsliv, i den slutna ungdomsvården och i fängelset.

Utanförskapet kan på så sätt vara både självupplevt och samhällligt bekräftat. Ett upphörande är då något mer än att sluta begå brott. Det är inte bara att lämna ett kriminellt livsstilssammanhang, utan det krävs också att individen hittar en plats inom ramen för det konventionella majoritetssamhället som tidigare inte varit tillgängligt.

Svaga ekonomiska resurser, boende i socialt utsatta områden, problematisk skolgång och kriminellt umgänge

Att växa upp under svåra ekonomiska förhållanden och bo i socialt utsatta bostadsområden hänger ofta samman samt är omständigheter som har en indirekt inverkan på möjligheterna att upphöra med sin brottslighet. Vanliga försvårande omständigheter är hög stressnivå, svaga skolprestationer, arbetslöshet och begränsade problemlösningsmetoder.

⁵⁶ Se t.ex. Brå-rapport 2023:3 s. 34.

Skolgången rymmer precis som föräldraskapet såväl risk- som skyddsfaktorer. En ung person kan umgås med jämnåriga som har en lika negativ inställning till skolan. Ett lågt engagemang i skolan och ett kriminellt umgänge för med sig färre kontakter med unga som är framtidsorienterade samt med goda, vuxna förebilder. Den som inte utbildar sig kan få svårt att försörja sig och etablera en konventionell identitet då en sådan ofta är knuten till ett självförsörjande yrke.

Den som växer upp eller lever i ett socialt utsatt område utsätts ofta för missbruk, våld och etablerade gäng. Ett kriminellt umgänge kan då erbjuda relativ trygghet och gemenskap men också försörjning främst för unga som inte ser ett mer konventionellt vuxenliv framför sig, till exempel för att de inte utbildat sig.

Ett kriminellt umgänge ökar risken för att förstärka upplevelsen av utanförskap genom att antikonventionella tankemönster bekräftas. Färre kontakter med konventionella förebilder och prosociala individer innebär därför sämre förutsättningar för upphörande.

Gällande gäng menar forskare att många unga ser gängtillhörigheten som en tillfällig lösning som ersätter något de saknar. Många har en lös anslutning till ett gäng och faktorer kopplade till det kriminella umgänget kan förr eller senare leda till en insikt om att det inte är så man vill leva sitt liv. Det kan vara våld, upplevt eller bevittnat, eller ett frihetsberövande. Av unga personer i gäng är det endast en mycket liten andel som inte känner en sådan tveksamhet.

Ohälsa, andra sårbarheter och missbruk

Ohälsa kan ha inflytande såväl över brottsaktiviteten som val av umgänge. Det gäller särskilt vid psykisk ohälsa, såsom neurologiska sårbarheter och personlighets- och beteendestörningar. Ensamhet kan ses som en brist på sociala skyddsfaktorer som känsla av samhörighet, tillgång till socialt stöd och konventionella ledsagare. Missstro bygger på ett samspel mellan riskfaktorer såsom svag självkänsla, dåligt självförtroende och utanförskap.

Missbruk av alkohol och narkotika spelar enligt forskningen en viktig försvårande roll för upphörandet. Det beror bland annat på att missbruk ökar risken för oplanerade brottsliga handlingar och för brott som syftar till att bekosta ett pågående missbruk. Narkotika och alkohol kan även fungera som ett sätt att ”klara av” att begå vissa brott

som unga i kriminella livssammanhang kan påverkas eller tvingas till av äldre individer.

5.4.5 Rättsliga konsekvenser kan både underlätta och försvåra upphörandeprocessen

Rättsliga konsekvenser som kontakt med polisen och utdömda samt avtjänade straff för begångna brott handlar inte om livsvillkor utan är en konsekvens av brottslighet. Enligt den forskning som Brå sammanställt inom ramen för den studie som vi bygger detta avsnitt på kan effekten av rättsliga konsekvenser variera och alltså såväl underlätta som försvåra upphörandet. Frihetsberövandet som sådant underlättar enligt de studier som finns inte ett upphörande, men en tid i häkte eller anstalt kan fungera som en omvälvande händelse (jämför ovan) och kan hindra individens umgänge med ett tidigare gäng.

Samtidigt kan tid i fängelse inverka negativt på stödet från familjen, pågående utbildning samt ett stabilt arbete. Då dessa tre omständigheter har betydelse för upphörandet kan ett frihetsberövande indirekt få negativ betydelse för upphörandeprocessen. Om yrkesutbildning eller utbildning erbjuds under den tid som straffet avtjänas kan dock de negativa effekterna minska. Att den svenska kriminalvården erbjuder utbildningar som många gånger inte skulle vara tillgängliga för många av de berörda individerna är därför mycket betydelsefullt ur ett upphörandeperspektiv.

5.4.6 Upphörandet kräver förändring av balansen

För att någon ska upphöra med brott krävs en förändring i balansen mellan de försvårande och de underlättande faktorerna som genomgått ovan. Att upphöra med brott är ett beslut som individen fattar själv. Beslutet kan dock påverkas av både pådrivande och lockande faktorer som i litteraturen kallas för ”pushes” och ”pulls”.

Pådrivande faktorer är sådana omständigheter i den kriminella livsstilen som upplevs som negativa. Sådana faktorer ökar motivationen att lämna det kriminella livet. Lockande faktorer är däremot sådana positiva effekter som kan följa av ett laglydigt liv, till exempel att ha en bostad, en familj och ett arbete i framtiden. Såväl pushes som pulls

kan bidra till att en person beslutar sig för att lämna ett kriminellt liv och upphöra med brott.

Enligt forskningen finns det tre faktorer som är av särskild betydelse för en sådan balansförändring som krävs för upphörande: tanke-mönster, aktörskap och motivation.

Med tankemönster menas föreställningar och attityder som direkt eller indirekt gör det lättare eller svårare att upphöra med brott. Två tankemönster som försvårar upphörandet är misstro och negativ själv-tillit, medan två som underlättar är hopp och accepterande av ansvar. Misstro och negativ själv-tillit är nära förknippade med skolmisslyckande, psykisk ohälsa, missbruk, faktiskt eller upplevt utanförskap och misstro mot rättsliga och sociala myndigheter.

Hopp och accepterande av ansvar däremot handlar om att personen får en tro på att det går att leva ett liv utan brott och tar ansvar för både sina tidigare handlingar och en framtida förändring. Ett viktigt resultat från upphörandeforskningen är att det sällan är en eller ett par centrala händelser som leder till att någon lämnar ett kriminellt liv. I stället måste man som sagt se upphörandet som en längre process mot ett konventionellt liv fritt från kriminalitet.

Kunskapssammanställningar inom kriminologin visar entydigt att det inte bara finns en väg in i ett kriminellt livssammanhang, och kun-skapssammanställningar om upphörandeprocessen visar att det inte heller bara finns en väg ut. Stödinsatserna behöver därför anpassas till var i processen en person befinner sig. Här kan till exempel arbetet inom frivården vara av avgörande betydelse och frivårdsinspektörerna har en mycket viktig del i den dömdes väg mot upphörande.

En särskilt viktig omständighet i upphörandeprocessen är motivationen till förändring. Fokus i arbetet med vård och stöd bör därför riktas mot att förstärka de omständigheter som motiverar den dömden och stärka hans eller hennes kapacitet att förverkliga förändringen. I processen ingår även att arbeta med att försvaga omständigheter som gör det svårare att upphöra med brottslighet. Det är individuellt vilka omständigheter som är viktiga och det är därför väldigt viktigt att kontakten med till exempel frivården utformas utifrån de indivi-duella behoven. Det måste sättas upp realistiska mål inför framtiden eftersom misslyckanden är en försvårande faktor under upphörande-processen. Den enskildes motivation till förändring och omgivningens stödjande insatser ska i så stor utsträckning som möjligt förstärka varandra. Även här är arbetet i frivården viktigt, liksom frivårdens

stödande arbete i att aktivera andra huvudmän, till exempel i sjukvården, socialtjänsten och arbetsförmedlingen, runt den dömda. En stark motivator kan till exempel vara att beviljas en vistelse på ett behandlingshem, att få utredas för sin psykiska ohälsa eller få adekvat medicinerings för depression.

Många personer med en kriminell livsstil inleder upphörandeprocessen i ett läge med social och ekonomisk resursbrist. För dem är det särskilt viktigt att erbjuda utbildning, arbete och meningsfulla fritidsaktiviteter. Genom den typen av aktiviteter kan personens egna resurser utvecklas och individen får då lättare att hålla upp motivationen till förändring och med tiden ersätta brottsligheten med meningsfulla, konventionella, inkomstgivande aktiviteter. I dessa fall är det viktigt med samverkan mellan myndigheterna och det finns ett stort behov av att samordna samhällets insatser för de individer som vill lämna ett destruktivt leverne, oavsett drivkraft, i en struktur och en strategi som skapar förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt arbete på såväl lokal som regional och nationell nivå.⁵⁷

Det är inte ovanligt med återfall eller andra typer av misslyckanden under upphörandeprocessen. För att personer med en kriminell livsstil ska kunna behålla hoppet om förändring behöver de mycket stöd i att bearbeta sådana misslyckanden så att de inte bekräftar en redan negativ självbild.

Forskning visar att det är i stort sett samma omständigheter som påverkar upphörandeprocessen för båda könen. Olika omständigheter kan dock vara olika viktiga för kvinnor respektive män, vilket innebär att stödinsatserna troligen behöver anpassas till det. Som visats tidigare i detta kapitel har kvinnliga lagöverträdare över lag en mer problematisk livssituation än manliga, och de kvinnor som fortsätter att begå brott som vuxna har sämre arbetsmarknadsanknytning, mindre stabila familjeförhållanden och är mer socialt exkluderade än motsvarande grupp bland män.

⁵⁷ Se t.ex. Slutredovisning av Kriminalvårdens, Polismyndighetens, Statens institutionsstyrelses och Socialstyrelsens uppdrag att ta fram ett nationellt avhoppningsprogram (KV 2020–1460).

Stödet under upphörandeprocessen behöver därför utformas utifrån könsskillnader i samhällsnormer, fördelning av föräldransvar och möjligheter på arbetsmarknaden. Brottslighet skapar dessutom ett större socialt stigma för kvinnor, och därmed har de ofta en ännu besvärligare väg fram till en plats i det konventionella samhället. Då antalet kvinnor som döms för brott har ökat markant sedan mitten av 2010-talet är detta ett särskilt viktigt område att arbeta med sett ur en svensk kriminalvårdskontext.

6 Om riskbedömningar avseende återfall i brott

6.1 Inledning

Risk kan definieras som sannolikheten för ett oönskat utfall i framtiden.¹ Som den internationella utblicken i bilaga 4 visar arbetar samtliga länder som använder sig av en slags preventiva, riskbaserade frihetsberövanden, särskilda påföljder eller andra sanktioner för vissa allvarliga återfallssituationer, med en bedömning av risk för återfall i brott eller på annat sätt en bedömning av den dömdes farlighet. Enligt vår mening är det av central betydelse för om en sådan ordning kan godtas ur ett rättssäkerhetsperspektiv i vilken utsträckning risk eller andra farlighetsbedömningar är tillräckligt tillförlitliga. Vid denna bedömning måste också vägas in den svårighet som rent allmänt är förknippad med att förutse människors framtida handlande. Vad säger forskningen om riskbedömningars tillförlitlighet på individnivå?

Historiskt finns i Sverige en god tradition av forskning på riskbedömningar, det vill säga effektiviteten av strukturerade bedömningsverktyg för bedömning av risk för framtida brottslighet som genomförts tillsammans med internationellt högrankade forskare.² Sådana instrument används också av praktiker inom rättsväsendet runt om i världen.³ Frågan om riskbedömningars tillförlitlighet har också noga analyserats av Frigivningsutredningen i betänkandet *Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott* (SOU 2017:61, kapitel 7). Vår redovisning i detta avsnitt bygger i stor utsträckning på den ge-

¹ Kriminalvården, Forsknings- och utvärderingsenheten, Kort om riskbedömningar av klienter s. 3 med vidare hänvisning till Imrey och Dawid, (2015), A commentary on statistical assessment of violence recidivism risk, *Statistics and Public Policy*, 2(1) s. 1–18.

² Vetenskapsrådet, Kartläggning av rättspsykiatrisk forskning s. 19.

³ Kriminalvården, a.a. s. 1. Det finns i forskningslitteraturen ett förslag på hur resultatet av riskbedömning som avser återfall i brott kan standardiseras för att skapa ett gemensamt språk, så att betydelsen blir tydligare och mer enhetlig, se a.a. s. 2.

nomgången, men vi har också efter bästa förmåga tagit del av forskning som skett därefter för att ta reda på om forskningsläget är annorlunda nu.⁴ Vi har härutöver samrått med Rättsmedicinalverket och Kriminalvården, som är två myndigheter som är väl insatta i just riskbedömningar och därför också har god insikt i den eventuella utveckling som skett sedan 2017.

6.2 Riskbedömningar ur ett vetenskapligt perspektiv – det aktuella forskningsläget

6.2.1 Allmänt om riskbedömningar

Många riskbedömningar som i dag genomförs tillhör den tredje generationens riskbedömningar – de så kallade strukturerade professionella bedömningarna (eng. structured professional judgment; SPJ). Den tredje generationens riskbedömningar har ersatt de ostrukturerade kliniska bedömningarna som genomfördes på 1960- och 1970-talet (första generationens kliniska riskbedömningar, mer av ”farlighetsbedömningar”) och kompletterar de aktuariskt (historiskt) inriktade bedömningarna som infördes på 1980-talet (andra generationens riskbedömningar), som dock används alltjämt.⁵

De ostrukturerade kliniska bedömningarna, det vill säga den första generationens riskbedömningar, var så kallade farlighetsbedömningar som utfördes av en kliniskt verksam person (en läkare, psykolog, kriminalvårdare eller liknande) utifrån hans eller hennes erfarenhet och

⁴ För senare forskning som bekräftar det som redovisas i SOU 2017:61 kan hänvisas till bl.a. Fazel m.fl., The predictive performance of criminal risk assessment tools used at sentencing: Systematic review of validation studies, *Journal of Criminal Justice* 81 2022. I denna har forskarna systematiskt utvärderat ett antal valideringsstudier (36) som undersökt elva bedömningsinstrument som används för att bedöma återfallsrisk särskilt i kriminalvård. Se också Levin, The challenges of using structured risk assessment instruments med vidare hänvisningar, Grönwall m.fl., *Psykiatrin, tvånget och lagen. En lagkommentar i historisk belysning*, § 3 LPT under rubriken Farlig för annan samt SBU, Risk- och behovsbedömning av ungdomar avseende återfall i våld och annan kriminalitet. En systematisk översikt och utvärdering av ekonomiska, sociala och etiska aspekter (rapport nr 303).

⁵ Se, utöver de källor som anges i SOU 2017:61 t.ex. HM Prison och Probation Service, *Risk of Serious Harm Guidance* 2020, Public Protection Group march 2022, Prison Reform Trust (Jarman och Vince), *Making Progress? What progression means for people serving the longest sentences* och Bonta och Andrews, *The psychology of criminal conduct* (6 uppl.).

personliga kännedom om den bedömda individen. De saknade i princip vetenskapligt stöd.⁶

Den andra generationens riskbedömningar innebar att flera riskfaktorer hos den unika individen vägdes samman genom en specifik beräkning i stället för att endast en person gjorde en bedömning utifrån sin erfarenhet. Faktorerna var vetenskapligt fastställda utifrån forskning (empiriska data och matematiska analyser).⁷ Flera kvantifierade bedömningsinstrument infördes som gav samma grad av tillförlitlighet och utfall, oaktat bedömare. Det finns ett utbrett vetenskapligt stöd för att strukturerade riskbedömningar är mer träffsäkra än ostrukturerade riskbedömningar vad gäller förmågan att förutse framtida utfall.⁸ Instrumenten uppfattades emellertid vara alltför ensidiga eftersom deras ingående riskfaktorer är statiska (oföränderliga, så som tidigare brottslighet) och således svåra att använda i aktivt arbete med att minska risken för återfall i våldsbrott.

Den risknivå som bedömningen landade i hade en acceptabel prediktiv validitet (hur väl enskilda faktorer i ett instrument eller en övergripande metod eller bedömning kan predicera (förutse) ett utfall) på gruppnivå, men det fanns ingen möjlighet att dra slutsatser på individnivå utifrån detta resultat. En risknivå om 50 procent predicerade således inte att det var 50 procent säkert att just en viss person skulle återfalla, utan i stället att hälften av medlemmarna i en viss grupp, med samma karaktäristika, skulle återfalla.⁹ Några säkra slutsatser på individnivå gick med andra ord inte att dra. Ett antal forskare kom därtill att förespråka att fokus skulle skifta från att predicera farlighet till att bedöma risk för våld.¹⁰

Som ett led i detta utvecklades tredje generationens riskbedömningar. I dessa vägs riskfaktorer och fallspecifika omständigheter sam-

⁶ Coccozza och Steadman, Prediction in psychiatry: An example of misplaced confidence in experts, *Social Problems*, 25(3), s. 265-276 och Ennis och Litwack, Psychiatry and the presumption of expertise: Flipping coins in the courtroom. *California Law Review*, 62(3) s. 93-752. Fördelen med ostrukturerade bedömningar är att de är flexibla och ger en hög grad av professionellt handlingsutrymme, vilket kan vara gynnsamt i unika, enskilda fall, se *Kriminalvården*, a.a. s. 5.

⁷ Monahan och Steadman, Toward a rejuvenation of risk assessment research i Monahan och Steadman (red.), *Violence and mental disorder, developments in risk assessment* s. 1-17, Mullen, Review. *Mental disorder and dangerousness*, *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, 18 s. 8-17 och Steadman m.fl., *Designing a new generation of risk assessment research* i Monahan och Steadman (red.) a.a. s. 297-318.

⁸ Se *Kriminalvården*, a.a. s. 5 med vidare hänvisningar till internationell forskning.

⁹ Jarman och Vince, Prison Reform Trust, *Making Progress? What progression means for people serving the longest sentences* s. 14.

¹⁰ Se t.ex. Litwack m.fl., *The assessment of dangerousness and predictions of violence: Recent research and future prospects*, *Psychiatric Quarterly*, 64(3) s. 245-273.

man i en strukturerad professionell bedömning (SPJ). Metoden innefattar ett strukturerat tillvägagångssätt där man utgår från de vetenskapligt identifierade riskfaktorerna från andra generationens forskning, men fokus ligger på de riskfaktorer som är dynamiska, det vill säga föränderliga och teoretiskt möjliga att påverka med återfallsförebyggande insatser. På så sätt är det en blandning av första och andra generationens riskbedömningar.¹¹

Metoden beskrivs som en risk- och behovsbedömning eftersom syftet med bedömningarna ändrats från att vara prediktivt till att vara preventivt. Det innebär att de identifierade faktorer som behöver förändras spelar en central roll i bedömningen. Bedömaren väger samman riskfaktorer och fallspecifika omständigheter till en slutgiltig bedömning. Konkret mynnar bedömningen ut i en viss poäng, men sedan viktas de olika riskfaktorerna i fråga utifrån sin förmodade betydelse i det individuella fallet i en strukturerad professionell bedömning. Bedömaren kan alltså beakta andra faktorer som är aktuella hos den unika individen.¹²

De föränderliga – dynamiska – omständigheterna har som sagt blivit allt viktigare i bedömningar om återfall i brott och en redogörelse för insatser som kan minska den identifierade risken för framtida våld ingår alltid i SPJ-bedömningen. Det bör dock noteras att skiftat fokus mot dynamiska faktorer inte nödvändigtvis förbättrar det prediktiva värdet, utan rentav kan försämra träffsäkerheten.¹³

SPJ-modellernas prediktiva validitet utvärderas oftast med en summerad totalpoäng baserad på antalet förekommande riskfaktorer eller genom en sammanvägd bedömning formulerad som risknivåer: låg, mellan eller hög risk. De flesta riskbedömningsmanualer understryker emellertid att SPJ bör användas med en sammanfattande professionell bedömning och inte endast med ett sammanräknande av poäng. Det finns dock en risk för att avvikelser från den strukturerade bedömningen leder till lägre predikativ validitet.

När det gäller riskbedömningar avseende återfall i sexuellt våld är det vetenskapliga läget gällande summerande riskgradering kontra totalpoäng mer osäkert. Enligt den senaste systematiska översikten på

¹¹ SBU-rapport 303 s. 20.

¹² A.rapport s. 20.

¹³ Fazel m.fl., Towards a More Evidence-Based Risk Assessment for People in the Criminal Justice System: The Case of OxRec in the Netherlands, *Eur J Crim Pol Res* 2022;28(3) s. 397–406. Se också Aelick m.fl., Addressing racial bias in parole decisions: A pre-registered study of the Five-Level Risk and Needs System of risk communication, *Psychology, Crime & Law*.

området uppvisas jämförbara resultat mellan att använda en sammanvägd professionell bedömning och användningen av totalpoäng. Författarna framhåller emellertid, i linje med tidigare metaanalyser, att framtiden för riskbedömning av sexualförbrytare ligger i utvecklingen av aktuariska instrument innehållandes kliniskt relevanta orsaksfaktorer.¹⁴

Vissa forskare talar också om den fjärde generationens riskbedömningar.¹⁵ Dessa är mer systematiska och omfattande och omständigheter som kan förändras över tid (dynamiska faktorer) ges ännu större utrymme i bedömningarna. Syftet är inte heller längre att endast bedöma våldsrisk utan också att utarbeta individanpassade riskhanteringsstrategier i kombination med övervakning. Skillnaden mot tredje generationens riskbedömningar är således att dessa även innehåller en konkret plan för riskreducerande åtgärder.

Nu för tiden finns det en enighet bland forskare om att det verkliga målet med risk- och behovsbedömning är att hantera risker, det vill säga prevention, snarare än predikation.¹⁶ Att kunna förutsäga att en person har en förhöjd risk att återfalla är av mindre värde om inget görs för att hantera den förhöjda risken.¹⁷

6.2.2 Vad säger forskningen om riskbedömningars tillförlitlighet?

Enligt den senaste tillgängliga forskningen uppgår den bästa prediktiva validiteten (genomsnittlig säkerhet) för evidensbaserade riskbedömningar avseende framtida våldshandlingar hos patienter inom psykiatri till 64–72 procent. Det innebär således att det i genomsnitt

¹⁴ Tully m.fl., (2013), A systematic review on the effectiveness of sex offender risk assessment tools in predicting sexual recidivism of adult male sex offenders, *Clinical Psychology Review*, 33(2), s. 287–316 och Hanson och Morton-Bourgon, (2009), The accuracy of recidivism risk assessments for sexual offenders: a meta-analysis of 118 prediction studies. *Psychological assessment*, 21(1) s. 1 ff.

¹⁵ Se t.ex. Bonta, *The Psychology of Criminal Conduct* s. 186.

¹⁶ Se t.ex. Viljoen, Do risk assessment tools help manage and reduce risk of violence and re-offending? A systematic review, *Law Hum Behav* 2018;42 s. 181-214 och HM Prison & Probation Service Public Protection Group, Risk of Serious Harm Guidance. (https://assets.publishing.service.gov.uk/media/622f4dd8d3bf7f5a87809228/Risk_of_Serious_Harm_Guidance_March_2022.pdf, hämtad den 14 oktober 2022). "A good risk management plan can allow even a high-risk individual to be released." Det är också det huvudsakliga målet med all riskbedömning som sker inom Kriminalvården, se Kriminalvården, Forsknings- och utvärderingsenheten, Kort om riskbedömningar av klienter s. 2. Även en femte generations riskbedömningar, som använder komplex maskininlärning för att bedöma individ-, kontext- och tidsspecifik risk, kan skönjas, se a.a. s. 5.

¹⁷ SBU-rapport nr. 303 s. 26.

blir rätt bedömning för 64–72 av 100 individer och fel för 28–36 individer. För kvinnor enskilt däremot, kan varken kliniska bedömningar eller instrument med någon tillförlitlighet förutsäga vilka som kommer begå våldshandlingar senare. Om hög risk för återfall i brott skulle användas som kriterium för till exempel fortsatt frihetsberövande tyder forskningen med andra ord på att mellan 28 och 36 individer av 100 skulle hållas frihetsberövade ”i onödan”.¹⁸

I en annan aktuell och relevant systematisk översikt av riskbedömningsinstrument som används i just kriminalvård identifieras ett ”tak” för hur precisa instrumenten kan bli. Enligt forskarna visar resultaten, utifrån de mest träffsäkra instrumenten, att personer som faktiskt begår den handling som riskbedömningen försökt förutse i 75 procent av fallen har tillskrivits en högre risk (poäng eller nivå) än de personer som inte begår handlingen.¹⁹

I en annan metaanalys genomförd av en forskningsgrupp delades riskbedömningsinstrument in i tre subtyper efter vilken brottstyp de primärt konstruerats för: våld, sexuellt våld och generell brottslighet. Studien visade 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 av instrumentet har predicerats få utfallet och som också får det i verkligheten) 41 procent. Bedömningen var alltså ”rätt” i 41 av 100 fall.²⁰

Träffsäkerheten beträffande vilka individer som har *låg risk* att begå våldsbrott var betydligt bättre. Det genomsnittliga negativa prediktiva värdet var 91 procent. Här var bedömningen alltså ”rätt” i 91 av 100 fall. Författarnas slutsats är 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

¹⁸ Ogonah MGT, m.fl., (2023), Violence risk assessment instruments in forensic psychiatric populations: a systematic review and meta-analysis. *Lancet Psychiatry*, Oct;10(10) s. 780–789.

¹⁹ Fazel m.fl., The predictive performance of criminal risk assessment tools used at sentencing: Systematic review of validation studies, *Journal of Criminal Justice* 81 2022.

²⁰ Fazel m.fl., (2012), Use of risk assessment instruments to predict violence and antisocial behaviour in 73 samples involving 24 827 people: systematic review and metaanalysis, *British Medical Journal* 345. Många riskbedömningsinstrument utgår också från en slags ”brandvarnarprincip” och tenderar att överskatta risk. Bedömningen överinkludeerar därför personer i riskgrupper och det medför en stor andel falska positiva. Det betyder också att t.ex. Kriminalvården använder resurser där det egentligen inte behövs.

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.²¹ Att riskbedömningsinstrument generellt är mer träffsäkra när det gäller att identifiera de som inte kommer att begå brott stöds också av Kriminalvårdens egna utvärderingar av riskbedömningsinstrumentet RBM-B (varom mer nedan).²²

Vissa forskare menar också att felbedömningarna ofta drabbar människor som tillhör minoriteter och att riskbedömningar därför tenderar att reproducera samhällets ojämlikheter. Dessutom står socialt utsatta samhällsgrupper ofta i fokus för mer intensiva polisierade åtgärder mot brottslighet, varför brott i utsatta områden och av minoritetsgrupper har bättre förutsättningar att upptäckas.²³

I en nyligen genomförd finsk studie om möjligheterna att bedöma risk för allvarlig brottslighet konstaterades att det enligt nutida internationella studier är möjligt att förutse en hög och medelhög risk för våldsbrottslighet, men att träffsäkerheten är betydligt högre vad gäller att förutse en låg risknivå. I studien framhålls också att farlighet är ett vagt och problematiskt begrepp, vilket väckt diskussion samt lett till att riskbedömningar i stor utsträckning har ersatt farlighetsbedömningar, särskilt i den medicinska disciplinen. De bedömningsmetoder som nu används och som är evidensbaserade bedömer i stället risken för till exempel våld eller återfall i sexualbrott.²⁴

Ett problem med begreppet farlighet är också att det är kategoriskt: antingen så är en gärningsperson farlig eller så är den det inte. Det är också socialt betingat och beror av sammanhang. I stället för att uttala sig om risk för något visst pratar man om en viss sannolikhet för något, vilket kan uttryckas på individnivå genom att risken beskrivs som låg, medel eller hög. En riskbedömning åtföljs som regel också av en bedömning av skyddsfaktorer som kan bidra till att minska riskerna, vilket gör att riskbedömningar är mer etiskt försvarbara är farlighetsbedömningar.

²¹ Fazel m.fl., 2012 och Kriminalvården, a.a.

²² Kriminalvården, Utvärdering av den prediktiva validiteten för RBM-B i en grupp klienter med kriminalvårdspåföljd 2014–2015 och Kriminalvården, Risk för återfall i partnervåld: Hur träffsäker är Kriminalvårdens RBM-bedömning?

²³ Se t.ex. Sreenivasan m.fl., Addressing Systematic Bias in Violence Risk Assessment, *J Am Acad Psychiatry Law* 2022 Dec;50(4) s. 626-635 och Kriminalvården, a.a. s. 17.

²⁴ Tolvanen m.fl., Assessing danger and risk of violence. Publikationsserie 2021:70 för finska regeringens utrednings- och forskningsverksamhet s. 22–23. Detta stöds också av forskning i t.ex. Finland, se Pohjola, Vaarallinen rikoksenteikijä? Tutkimus rikoksenteikijän vaarallisuuden arvioinnista rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä.

Beträffande unga lagöverträdare noteras att Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) under 2018–2019 genomförde en systematisk översikt av internationell forskning om risk- och behovsbedömningsmetoder avseende våld och annan kriminalitet bland ungdomar. Enligt SBU visar forskningen, i likhet med studierna ovan, att det är möjligt att med stöd av vissa bedömningsinstrument identifiera ungdomar som har låg risk att återfalla i våld och annan kriminalitet.

Enligt SBU finns det etiska mervärden i att kunna identifiera dessa då allt för ingripande insatser kan undvikas för dem. Resultaten visar vidare att det inte går att bedöma om strukturerade risk- och behovsbedömningsmetoder kan identifiera de barn och unga som har medelhög till hög risk att återfalla i våld och annan kriminalitet.²⁵

Bland de forskare som har gjort metaanalyser råder konsensus om att riskbedömningar gällande återfall i våldsbrott inte bör användas självständigt i påföljdsbestämning.²⁶ Även om utvecklingen gått framåt sedan 1960-talet (då det blev fel i två av tre fall) är det fortfarande svårt att bedöma risk för återfall i brott. Numera visar forskningen att det går tre falskt positiva för varje två sant positiva.²⁷ De bästa instrumenten identifierar alltså felaktigt tre personer som farliga och med en risk för återfall i brott för varje två personer som korrekt identifieras som farliga och som återfaller.²⁸

Faktorer som enligt dagens forskning indikerar risk för återfall i brott är antalet tidigare lagföringar, missbruk av alkohol eller narkotika, den dömdes psykopatiska drag, dålig impulskontroll samt bristande förmåga att identifiera och hantera känslor. Riskfaktorerna är också olika för olika typer av brott.²⁹

Sammanfattningsvis kan det konstateras att även om kunskapsläget kontinuerligt förbättras utifrån ny forskning på riskbedömnings-

²⁵ SBU-rapport nr. 303.

²⁶ Yanf m.fl., The Efficacy of Violence Prediction: A Meta-Analytic Comparison of Nine Risk Assessment Tools, *Psychology Bulletin* 136 s. 740–67.

²⁷ Morris, The Future of Imprisonment och Monahan, The Clinical Prediction of Violent Behavior, Hart m.fl., Precision of Actuarial Risk Assessment Instruments: Evaluating the 'Margins of Error' of Group v. Individual Predictions of Violence, *British Journal of Psychiatry* 190 s. 60–65, Campbell m.fl., The Prediction of Violence in Adult Offenders: A Meta-Analytic Comparison of Instruments, *Criminal Justice and Behavior* 36 s. 567–90 och Tonry, Predictions of Dangerousness in Sentencing: Déjà Vu All Over Again, *Crime and Justice* nr. 48 (2019) s. 439–482. Det finns också de som menar att riskbedömningar är tillförlitliga, se t.ex. Imrey m.fl., A Commentary on Statistical Assessment of Violence Recidivism Risk, *Statistics and Public Policy* 2 s. 25–42.

²⁸ Tonry, a.a.

²⁹ Se nedan om de s.k. ”Central Eight”.

området kvarstår många av svårigheterna med att i individuella fall förutse huruvida en person kommer att återfalla i brott och detta oaktat typ av instrument. Därtill uppmärksammas alltmer i den vetenskapliga litteraturen att riskbedömningar baserade på olika instrument ofta inte är förenliga med varandra. Det är således en etisk fråga i vilken utsträckning man i ett straffrättssystem kan acceptera att bedömningar om risk ligger till grund för preventiva åtgärder gentemot enskilda individer.³⁰ Det föreligger ett synnerligt behov av vidare forskning på området med särskilt beaktande av instrument som baseras på faktiska återfall i svensk kontext.³¹

6.3 Riskbedömningar i praktiken

6.3.1 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).

Rättsmedicinalverkets arbete med riskutredningarna regleras i Rättsmedicinalverkets föreskrifter om riskutredning inför prövning av omvandling av fängelse på livstid (HSLF-FS 2018:6). Vid myndigheten finns även en kompletterande handledning till stöd för arbetet med riskutredningarna. Enligt 2 kap. 1 § i föreskrifterna ska riskutredningen utföras av minst två personer och innehålla minst två av följande utredningar: forensisk socialutredning, medicinsk-psykiatrisk utredning eller psykologutredning.

För att utföra en kvalificerad riskbedömning menar Rättsmedicinalverket att det krävs såväl en klinisk avvägning som skattningar enligt strukturerade metoder. När Rättsmedicinalverket får in en begäran om ett utlåtande med riskbedömning hämtar myndigheten inledningsvis in relevanta handlingar såsom till exempel Kriminalvårdens behandlingsjournaler, tidigare domar, personutredningar, rätts-

³⁰ Se t.ex. Kriminalvården, Forsknings- och utvärderingsenheten, Kort om riskbedömningar av klienter s. 2 och 11 där det framhålls att det finns skäl att förhålla sig kritisk till riskbedömningar av etiska skäl.

³¹ Se t.ex. SBU-rapport 303 s. 100. Det finns de som hävdar att det mot bakgrund av det överväldigande antalet riskbedömningsinstrument som utvecklats finns fog för att rikta större fokus i forskning på att förbättra mätningen och utvärdera innehållet i de instrument som redan används, se t.ex. Shepherd och Lewis, Forensic risk assessment and cultural diversity: Contemporary challenges and future directions. *Psychology, Public Policy, and Law*, 22(4) s. 427–438.

psykiatriska undersökningar och riskbedömningar som gjorts i tidigare skeden beträffande den livstidsdömde. En riskutredning omfattar normalt 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 kan också hämta in referenser från kontaktpersoner, anhöriga eller andra personer.

Arbetet med att identifiera riskfaktorer och skyddsfaktorer för fortsatt brottslighet bedrivs enligt en strukturerad klinisk metod. I denna används kliniska bedömningar och strukturerade riskbedömningsinstrument för bedömningen av återfallsrisken.³²

Viktigt är att utredningslaget också identifierar enskilda riskfaktorer som kanske inte fångas upp av de strukturerade riskbedömningsinstrument 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 i första hand inriktas på om det skett en förändring av risken för återfall sedan den tidigare utredningen.

Som beskrivits ovan ingår i utredningslaget deltagare med olika expertkompetens och de bidrar med kunskap inom sitt område. Den medicinsk-psykiatriska utredningen inriktas på psykisk ohälsa, missbruk/beroende och somatiska sjukdomar samt relevanta medicinsk-psykiatrisk risk- och skyddsfaktorer.

I psykologutredningen fokuseras på den dömdes personlighetsmässiga fungerande, intellektuella funktion och i sammanhanget relevanta psykiatriska diagnoser. Psykologiska risk- och skyddsfaktorer anges. Den forensiska socialutredningen ska ge en kortfattad beskrivning av den dömdes levnadsförhållanden före livstidsdomen, av verkställigheten och av aktuella sociala omständigheter. Här anges de sociala risk- och skyddsfaktorer som framkommit i ärendet.

Bedömningen resulterar i ett skriftligt utlåtande med en sammanvägd bedömning av risken för att den dömde återfaller i brottslighet som avses. Av 3 kap. 3 § i föreskrifterna framgår att risken för att den dömde återfaller i brottslighet ska anges som låg, medelhög eller hög.

³² Enligt 2 kap. 6 § HSLF-FS 2018:6 gäller att riskutredningen ska genomföras med hjälp av strukturerade riskbedömningsmetoder som har godkänts av Rättsmedicinalverket. Annan strukturerad riskbedömningsmetod får endast användas om den är framtagen utifrån aktuell vetenskap och beprövad erfarenhet. Stödet för metoden och skälen för att använda densamma ska då redovisas.

I 3 kap. 4 § anges att skälen för bedömningen av risken för återfall i brottslighet ska framgå av utlåtandet. Faktorer som bedöms öka respektive minska risken för återfall i brottslighet ska redovisas. Om risk för återfall i brottslighet konstateras, ska det även lämnas förslag till åtgärder för att minska risken. Om det finns omständigheter som försvårar eller medför osäkerhet i bedömningen ska dessa omständigheter redovisas. Om utredningarna inte är entydiga, ska skillnaderna redovisas med angivande av vilken betydelse detta har haft för bedömningen. Om utlåtande tidigare har avgetts och risken för återfall i brottslighet är en annan än i det föregående utlåtandet, ska grunderna för den nya risknivån anges särskilt.

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 riskbedömningsinstrument som används vid bedömningen är framtagna vid forskning på större grupper. En omständighet som utgör en riskfaktor för de allra flesta, till exempel 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, det vill säga 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 och kompetenshöjande utbildningsinsatser genomförs regelbundet.

Rättsmedicinalverket genomför också riskbedömningar i de fall domstolen har begärt att en rättspsykiatrisk undersökning ska omfatta förutsättningarna för vård med särskild utskrivningsprövning. Riskbedömningen avser då om det till följd av den psykiska störningen finns risk för att personen återfaller i brottslighet som är av allvarligt slag och utgör underlag vid domstolens påföljdsbestämning. Rättspsykiatriska undersökningar utförs vanligen av ett utredningsteam bestående av rättspsykiater, forensisk socialutredare, psykolog

och omvårdnadspersonal. Behörig att avge utlåtandet är sådan läkare som avses i 3 kap. 5 § socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2018:54) om att utfärda intyg i hälso- och sjukvården (jfr 7 § lagen [1991:1137] om rättspsykiatrisk undersökning).

Såväl då Rättsmedicinalverket genomför en rättspsykiatrisk undersökning som då yttrande lämnas enligt omvandlingslagen kan domstolen inhämta Socialstyrelsens yttrande över utredningen (se 12 § lagen om rättspsykiatrisk undersökning och 7 § förordningen om omvandling av fängelse på livstid.).

6.3.2 Riskbedömningar i domstol

Som exempel på riskbedömningar i domstol kan nämnas att risken för återfall i brott kan vara ett skäl för domstols beslut att häkta en person enligt 24 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken. Bedömningen av om 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 val av påföljd ska rätten som skäl för skyddstillsyn enligt 30 kap. 9 § brottsbalken beakta om det finns anledning att anta att denna påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet.

6.3.3 Riskbedömningar inom Kriminalvården

Inledning

Riskbedömningar utförs i mycket stor utsträckning inom Kriminalvården, till exempel inför beslut om övervakning i frivård, anstaltsplacering, utslussningsåtgärder, permissioner samt besöks- och telefонтillstånd.

Under 2016 infördes en enhetlig struktur och ett samlat systemstöd för att bedöma klienternas risk för återfall i brott och behov av återfallsförebyggande insatser. Införandet var en följd av att Kriminalvården sedan 2000-talet arbetat utifrån de tre behandlingsprinciperna om risk-, behov- och mottaglighet (RBM-principerna, se vidare nedan).³³ I praktiken innebär arbetet utifrån principerna att planeringen

³³ Kriminalvården, Kort om riskbedömning av klienter s. 1.

av innehållet och strukturen för verkställigheten utgår från resultatet av en risk-, behovs-, och mottaglighetsbedömning av den dömde. Syftet med all riskbedömning som genomförs i Kriminalvården är att risken också ska hanteras genom förebyggande insatser, som behandling, eller kontrollåtgärder, som övervakning.³⁴

Myndigheten skiljer riskbedömningar som genomförs inom ramen för att ta fram den individuella verkställighetsplanen (se vidare nedan) från säkerhetsbedömningar och andra ostrukturerade riskbedömningar.³⁵

En *säkerhetsbedömning* är en individuell ostrukturerad riskbedömning som upprättas direkt när den dömde inleder sin verkställighet och revideras så snart nya omständigheter tillkommer. Bedömningen grundar sig därför på den senast kända tillgängliga informationen om klienten, till exempel information från domen, tidigare verkställigheter, uppgifter om social situation och psykisk ohälsa samt relevant under rättelseinformation. I dessa bedömningar är det ett större fokus på de så kallade akuta riskfaktorerna. Utifrån säkerhetsbedömningen sätts en säkerhetsnivå mellan 1 och 4 som ligger till grund för hur den dömde hanteras inom skalskyddet på häktet eller i anstalt. Åtgärder för att hantera riskerna kan gälla bemanning, samverkan och hantering vid transport. För att den högsta säkerhetsrisken ska aktualiseras måste risken vara dokumenterad, tydlig och förankrad. Fri-vården arbetar i stället med kategorierna normal och förhöjd risk.³⁶

Närmare om Kriminalvårdens arbete med risk-, behovs- och mottaglighetsprinciperna (RBM)

Inledande om riskfaktorerna

RBM-principerna är vägledande principer som i den svenska kriminalvården ska följas vid behandling och vid genomförande av insatser för att förebygga återfall i brott. De gäller således för mycket mer än behandlingsprogram.

RBM-principerna togs fram av forskare och är en sammanfattning av vad som enligt deras bedömning kännetecknar de mest framgångsrika insatserna för att förebygga återfall i brott. Forskningen visade

³⁴ A.st.

³⁵ Kriminalvården, a.a. s. 5 f.

³⁶ Kriminalvården, a.a. s. 6.

att ju bättre principerna följdes, desto effektivare blev den återfallsförebyggande insatsen.³⁷

Numera finns det genom senare forskning i form av metaanalyser och andra studier ett starkt forskningsstöd för att återfallsförebyggande åtgärder som sker utifrån den dömdes risk, behov och mottaglighet samt bygger på kognitiv beteendeterapi (KBT) och social inlärningsteori³⁸ är effektiva och framgångsrika på så sätt att de minskar återfall i brott, särskilt om de anpassas efter individens förutsättningar.³⁹

RBM har sin teoretiska förankring i modellen General Personality and Social Psychological Perspective on Criminal Conduct, som söker förklaringar till kriminellt beteende i individens biologi, personlighet, mentala processer och sociala sammanhang. Utifrån denna teoretiska förankring har forskarna identifierat åtta centrala riskfaktorer (de s.k. ”the Central Eight”) som har inverkan på kriminellt beteende (riskprincipen).⁴⁰ Faktorerna är:

- En historia av kriminellt beteende (antisocial historia),
- Antisocialt personlighetsmönster,
- Prokriminella attityder och värderingar,
- Prokriminellt umgänge,

³⁷ Ursprungligen i Andrews, Bonta, och Hoge, Classification for Effective Rehabilitation: Re-discovering Psychology, Criminal Justice and Behavior 17, no. 1 1990 s. 19–52. Nu i Bonta och Andrews, The Psychology of Criminal Conduct. Se också Bonta, The Risk-Need-Responsivity model: 1990 to the Present, HM Inspectorate of Probation, Academic Insights 2023/06.

³⁸ En av de bärande tankarna i social inlärningsteori är att socialt beteende uppstår i samspel med andra, exempelvis i familjen, i skolmiljön och i kamratkretsen. Eftersom ett beteende är inlärt kan det också förändras, se Socialstyrelsen, Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott s. 21. Se också SNS-analys 100, Ludwig, Hur beteendevetenskap kan användas för att minska brottslighet och skolavhopp. Det handlar då om att individer genom träning blir bättre på att reflektera över sitt beteende, hantera ilska och fatta beslut.

³⁹ Kriminalvården, RBM – risk-, behov och mottaglighetsprinciperna s. 2 med vidare hänvisningar till bl.a. Koehler m.fl., A systematic review and meta-analysis on the effects of young offender treatment programs in Europe, Journal of Experimental Criminology, 9, s. 19–43, Landenberger och Lipsey, The positive effects of cognitive-behavioral programs for offenders: A meta-analysis of factors associated with effective treatment, Journal of Experimental Criminology, 1, s. 451–476, Lipsey och Cullen, The effectiveness of correctional rehabilitation: A review of systematic reviews, Annual Review of Law and Social Science, 3, s. 297–320 och Bonta, The Risk-Need-Responsivity model: 1990 to the Present (HM Inspectorate of Probation).

⁴⁰ Teorin framhåller också holistiska förklaringar där genetik, uppväxtförhållanden, personlighet, socialt umgänge såväl som den omedelbara situationen interagerar för att forma ett kriminellt beteende, se Andrews, The Psychology of Criminal Conduct. Riskfaktorerna har i metaanalyser och studier med rigorösa metoder påvisats ha en relativt stark och oberoende inverkan på kriminellt beteende.

- Substansmissbruk samt
- Problematiska omständigheter inom områdena familjeförhållanden (6), arbete/utbildning (7) och fritid/rekreation (8).⁴¹

Den första riskfaktorn, *antisocial historia*, syftar i första hand på tidigare brottslighet.⁴² Sådant som beteende i barndomen, anpassnings-svårigheter i skolan och kontakter med socialtjänsten kan också vara av betydelse. Till *antisocialt personlighetsmönster* hör en mängd olika sätt att vara och uppträda som ökar risken för kriminalitet. Genomgripande personlighetsstörningar som psykopati och antisocial personlighetsstörning, men även specifika personlighetsdrag som att vara impulsiv, överaktiv eller spänningssökande samt symptom på ADHD kan nämnas som exempel. *Prokriminella attityder och värderingar* handlar om ett sätt att tänka som stödjer och accepterar kriminella handlingar eller bortförklarar och förminskar betydelsen av brottsligt beteende. Den dömda kan till exempel påstå att brottsligheten är nödvändig för att skydda sig själv eller sin familj. *Prokriminellt umgänge* handlar om de personer den dömda umgås med – de präglar hans eller hennes beteende och kan utgöra en hög risk om umgänget enbart eller till övervägande del består av andra personer med ett kriminellt beteende. *Missbruk och beroende* innebär en ökad risk för återfall i brott. Som visats i kapitel tre är narkotikamissbruk mycket vanligare bland personer som begår brott än hos normalbefolkningen.

Instabilitet i nära relationer utgör en riskfaktor för återfall i brott, till exempel om man har många tillfälliga relationer eller ett mönster av avbrutna relationer. Att sakna en fast sysselsättning och legal inkomst ökar risken för att återfalla i brott. Det är vanligt att de som har svårigheter att behålla ett arbete under en längre tid har högre risk att återfalla. Vad gäller fritid och avkoppling så anses en meningsfull tillvaro även på fritiden öka möjligheterna att lämna en kriminell tillvaro.

⁴¹ Bonta och Andrews (2017), *The psychology of criminal conduct*. Icke-kriminogena behov, som ekonomi och bostadslöshet har ett svagare samband med återfall i brott och har därför ur ett kriminalvårdsperspektiv lägre prioritet. Dessa behov ska i stället omhändertas av andra samhällsaktörer genom samverkan.

⁴² Beskrivningen av riskfaktorerna bygger på Kriminalvårdens fördjupningsmaterial om Risk, behovs- och mottaglighetsprinciperna.

Om utredningen av riskfaktorerna

En utredning enligt RBM utgår från en strukturerad risk- och behovsbedömning med möjlighet till en slutlig professionell bedömning i enlighet med vad som beskrivits ovan. Den ansvarige bedömaren arbetar klientnära och har särskilt funktionsansvar för verkställighetsplanering (VSP-utredare som genomgått intern utbildning). I bedömningen tas särskilt hänsyn till klientens styrkor och förutsättningar utifrån vad som är känt om honom eller henne. De åtta centrala riskfaktorerna undersöks.⁴³ Ju fler riskfaktorer som identifieras, desto större är risken för fortsatt kriminalitet. Det är det sammanlagda mönstret av riskfaktorer som avgör risknivån.

Bedömningen mynnar ut i en viss poäng som leder till resultatet låg, medelrisk eller hög risk för återfall utifrån faktorerna i punkterna ovan (de centrala åtta). Risken avser generell kriminalitet, partnervåld och sexualbrottslighet.⁴⁴ Gränsvärdena för de olika riskkategorierna har bestämts för att sortera ut ungefär en fjärdedel av klientpopulationen som de med högst risk respektive en fjärdedel som de med lägst risk för återfall i brott. Riskinstrumentet som används av Kriminalvården är med andra ord utvecklat så att ungefär en fjärdedel av klienterna kommer bedömas ha en hög risk att återfalla i brott. Alla riskinstrument som används i dag är utformade på det sättet. En sådan sortering behövs bland annat för att kunna prioritera resurserna till de individer med högst risk och där återfallsförebyggande och andra insatser därför behövs som mest.

Av detta följer även att riskbedömningen dels inte bör beskrivas som en ”farlighetsbedömning”, dels att hög risk inte behöver innebära

⁴³ En risk- och behovsbedömning ska göras för varje intagen och förnyas när det finns anledning till det. Skäl att göra en förnyad risk- eller behovsbedömning kan till exempel uppstå om en intagen döms på nytt under pågående verkställighet eller om ny information framkommer (1 kap. 27 § FARK Fängelse).

⁴⁴ Kriminalvården, Kort om riskbedömningar av klienter s. 5. Det finns i forskningslitteraturen ett förslag om en standardiserad klassificering av risk för återfall i brott som förordar en femgradig skala och Kriminalvården har i en slutredovisning av ett regeringsuppdrag bedömt att en standardiserad femgradig skala för att bedöma klienters risk för återfall i brott skulle kunna leda till en mer effektiv användning av resurser, se slutrapport i regeringsbeslut Ju2021/03732. Se också Kriminalvården, Kort om riskbedömningar av klienter s. 11 ff.

stor sannolikhet för återfall i brott.⁴⁵ När riskbedömningsinstrumentet RBM-B utvärderades var det till exempel endast 45 procent av de klienter som bedömts ha hög risk för återfall i generell kriminalitet som återföll i något brott som resulterade i en kriminalvårdspåföljd inom två år. Det var alltså mindre vanligt att återfalla än att återfalla trots att man fått bedömningen hög risk.⁴⁶ I en annan utvärdering var det endast 16 procent av högrisk klienterna i partner våldsbrott som återföll i kriminalvårdspåföljd inom två år.⁴⁷

Underlaget för riskbedömningen består av en A-del och en B-del. I A-delen bedöms den första punkten ovan – tidigare kriminellt beteende – utifrån registerinhämtat material (utdrag ur belastningsregistret och kriminalvårdsregistret). I B-delen genomförs en semi-strukturerad klientintervju med 72 frågor för att bedöma behovs- och mottaglighetsfaktorer (se strax nedan).⁴⁸

Fördjupade riskbedömningsinstrument kan användas om den grundläggande riskbedömningen inte anses tillräcklig eller om det är ett särskilt svårbedömt och komplext ärende, till exempel vid partnervåld eller sexualbrottslighet. I dessa fall genomförs fördjupade riskbedömningar av regionala utredningsteam där bland annat psykologer ingår eftersom vissa instrument är sådana att bedömaren behöver ha särskild kompetens- eller utbildning.⁴⁹

⁴⁵ Kriminalvården, a.a. s. 2 och 8. Där poängteras också detta viktiga: ”I vardagliga sammanhang kan ”hög risk” för exempelvis brottsåterfall ibland tolkas som att bedömningen betyder att en individ är ”farlig”. Det finns två problem med en sådan tolkning. Det huvudsakliga problemet är att ”farlighet” inte överensstämmer med vad som faktiskt bedöms och dessutom är mycket svårt att definiera. Det andra problemet är att riskbedömning ofta är uppbyggt på så sätt att bedömningen inte direkt kan överföras till en specifik individ. Det betyder att det inte går att säga att den specifika personen som bedöms har en ”hög risk”, utan att utfallet förväntas inträffa för gruppen individer som klassificeras som hög risk i större utsträckning än gruppen som klassificeras som exempelvis ”medelrisk” eller ”låg risk”.

⁴⁶ Kriminalvården, a.a. s. 8 samt 19 och Kriminalvården, Utvärdering av den prediktiva validiteten för RBM-B i en grupp klienter med kriminalvårdspåföljd 2014–2015.

⁴⁷ Kriminalvården, Risk för återfall i partnervåld: Hur träffsäker är Kriminalvårdens RBM-bedömning?

⁴⁸ Se om detta i Kriminalvården, Kort om riskbedömning av klienter s. 4. För klienter med en strafftid som är högst en månad samt klienter med låg risk för återfall bedömd genom A-delen i RBM-B, ersätts den relativt omfattande klientintervjun med ett kortare fokuserat samtal för en koncentrerad behovsbedömning (VSP-grundutredning).

⁴⁹ Se också Kriminalvårdens riktlinjer för fördjupade risk- och behovsbedömningar 2021:7.

Behovs- och mottaglighetsprinciperna

Behovsprincipen, som kan förstås som en förlängning av riskprincipen, styr innehållet i det återfallsförebyggande arbetet på så sätt att insatserna riktas mot de påverkbara, dynamiska och riskdrivande faktorerna som identifierats. Den behandling och de insatser som planeras syftar till att påverka de riskfaktorer som ligger bakom den dömdes brottslighet. Insatserna ska alltså riktas mot de kriminogena behovsområdena som har identifierats i bedömningen. Insatserna ska vara multimodala, vilket innebär att de ska vara inriktade på flera riskfaktorer. Målet är att påverka riskerna i en prosocial riktning. Om utredaren till exempel finner att den dömda har prokriminella attityder och värderingar, ett narkotikaberoende och svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden så bör han eller hon genomgå behandlingsprogram som riktar sig mot missbruk och kriminalitet samt erbjudas lämplig yrkesutbildning eller yrkespraktik.⁵⁰

Efter att den dömdes risker och behov har identifierats utreds den dömdes mottaglighet för insatser (*mottaglighetsprincipen*), det vill säga hur de återfallsförebyggande åtgärderna ska genomföras för att den dömda ska ha bäst möjlighet att ta till sig och dra nytta av insatserna. Med generell mottaglighet avses att de behandlingsmetoder och komponenter som enligt forskning ger bäst effekt ska användas. Specifik mottaglighet handlar om att anpassa genomförandet till individens förutsättningar. Det kan finnas språksvårigheter, kognitiva nedsättningar och anpassningssvårigheter eller bristande skolgång som gör att insatsen måste anpassas för att nå den dömda, det vill säga säkerställa att han eller hon är mottaglig för insatsen. Vissa kan också gynnas av individuella insatser snarare än gruppbaseade sådana.

Relationen mellan klienten och personalen är också central för att insatserna ska bli framgångsrika. Kriminalvårdarna och frivårdsinspektörerna måste vara lyhörda och till exempel använda olika metoder och uppgifter för olika personer. Det gäller också att balansera den stödjande och behandlande uppgiften med den kontrollerande uppgiften.⁵¹

⁵⁰ Se Kriminalvårdens fördjupningsmaterial om Risk, behovs- och mottaglighetsprinciperna och Socialstyrelsen, SIG – samverkan i sociala insatsgrupper s. 9.

⁵¹ Som en del i att tillämpa RBM i praktiken har Kriminalvården implementerat modellen Strategic Training Initiative in Community Supervision (Krimstics) i frivården enligt vad som beskrivits i kapitel 5.

Genom att förändra ett behovsområde kan risken för återfall i brott sänkas och genom att identifiera så många behovsområden som möjligt parallellt och aktivt arbeta med klienten utifrån dessa kan risken för återfall i brott sänkas ännu mer.

Figur 6.1 RBM-principerna

RISK → Vem ska prioriteras till återfallsförebyggande insatser?

BEHOV → Vad ska den förebyggande insatsen innehålla?

MOTTAGLIGHET → Hur ska insatserna genomföras?

Källa: Kriminalvårdens folder om RBM.

Avslutning

Genom arbetet utifrån RBM-principerna säkerställs att klienter med högre risk för återfall i brott prioriteras för mer intensiva återfallsförebyggande insatser som adresserar de identifierade kriminogena behoven.⁵² Utifrån riskens intensitet kan avgöras hur många, långa, intensiva och flexibla insatser som behövs.⁵³ Längden samt intensiteten av insatserna anpassas således efter risknivån. Ju högre risk för återfall i brott, desto fler behov som behöver adresseras och aktivt arbetas med.

Ett annat sätt att uttrycka saken på är med det som i upphörandeforskningen kallas för *protective integration* (skyddande integration). Målet är att den dömda ska skyddas från ytterligare misslyckanden, stigma och utanförskap samtidigt som samhället ska skyddas från ytterligare skada. Strategierna för återanpassning av den dömda försöker hitta ett balanserat förhållningssätt till riskhantering med fokus på upphörande och rehabilitering, förändra riskbeteenden och att möta den dömdes behov, reducera risker samt på så sätt minska återfallsrisken.⁵⁴

⁵² Kriminalvården, Utvärdering av implementeringen av krimstics i svensk kriminalvård 2014–2017 s. 10.

⁵³ Kriminalvården, Kort om riskbedömning av klienter s. 4.

⁵⁴ Kemsahall, Risk and Desistance: A Blended Approach to Risk Management, HM Inspectorate of Probation, Academic Insights 2021/07 med vidare hänvisning till Kemsahall, Understanding the Community Management of High-Risk Offenders och densamme The Historical Evolution of Sex Offender Risk Management i McCartan och Kemsahall (red.), Contemporary Sex Offender Management, Vol 1. s. 205–230.

Avslutande om den individuella verkställighetsplanen

Ett konkret exempel där RMB-principerna är av avgörande betydelse är när den individuella verkställighetsplanen tas fram (1 kap. 5 § fängelselagen). Planen, som tas fram och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter, 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.⁵⁵

En verkställighetsplan ska enligt 6 § fängelseförordningen grundas på en utredning av den intagnes behov av stöd och kontroll och på vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott. Fokus är på de dynamiska riskfaktorerna eftersom de visar vilka områden som man behöver arbeta med för att förebygga återfall. Den inledande riskbedömningen bildar med andra ord grunden för planeringen av verkställigheten så som den kommer till uttryck i verkställighetsplanen. I planen upptas såväl återfallsförebyggande insatser, till exempel behandlingsprogram eller utbildning, som kontrollåtgärder, vilket kan vara planerad kontaktfrekvens i friården under villkorlig frigivning.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1, FARK Fängelse) anges vidare 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. Att verkställigheten ska utformas på ett ändamålsenligt innebär att såväl kravet på samhällsskydd som kravet på ordning och säkerhet i anstalt ska tillgodoses samt att åtgärder för att minska risken för återfall i brott, underlätta den intagnes anpassning i samhället och motverka negativa följder av frihetsberövandet ska vidtas. Mot slutet av anstaltstiden är målet att verkställigheten ska vara alltmer inriktad på frigivningsförberedande åtgärder, till exempel genom särskilda utslussningsåtgärder för att på bästa sätt förbereda den dömde för ett liv utanför anstalt.

⁵⁵ Se t.ex. prop. 2009/10:135 s. 63. För de häktade tas i stället en häktesplan fram.

DEL 3

Påföljdsfrågor

7 Skärpta reaktioner vid misskötsamhet under skyddstillsyn m.m.

7.1 Om uppdraget

Enligt direktiven ska vi överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär skärpta reaktioner vid misskötsamhet under verkställigheten av en dom på skyddstillsyn. De huvudsakliga frågorna att besvara är om de materiella bestämmelserna om åtgärder vid misskötsamhet är ändamålsenligt utformade samt vilken nivå av misskötsamhet som bör krävas för att en utdömd skyddstillsyn ska undanröjas.

Detta kapitel inleds med en kort bakgrund till de nuvarande reglerna och en genomgång av gällande rätt. Därefter presenteras vissa statistiska uppgifter om bland annat särskilda föreskrifter. Slutligen redogör vi kort för reglerna i de nordiska länderna vad gäller misskötsamhet när påföljden avtjänas utanför anstalt. Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.6–7.7. I avsnitt 7.8 redovisar vi en fråga som vi diskuterat i utredningen, men som vi inte lämnar något förslag i.

De tillkännagivanden som utredningen har beaktat i sina överväganden framgår av bilaga tre.

7.2 Om skyddstillsyn

7.2.1 Kort bakgrund till nuvarande ordning

Skyddstillsynen så som vi känner den i dag var ursprungligen en del av den villkorliga domen. Efter förslag av Strafflagberedningen delades den villkorliga domen i och med brottsbalkens införande upp i flera separata frivårdspåföljder: överlämnade till särskild vård blev helt själv-

ständiga påföljder och den villkorliga domen blev vad den är än i dag, samtidigt som skyddstillsynen infördes som en egen påföljd. Tanken var, och är alltjämt, att de som döms för första gången och uppvisar en god prognos att inte återfalla i brott skulle dömas till villkorlig dom och de som var i behov av övervakning och särskilda föreskrifter för att inte begå nya brott skulle dömas till skyddstillsyn. Prövotiden skulle normalt vara tre år och den dömda underkastad övervakning tills sådan inte längre behövdes. Vid misskötsamhet fanns möjlighet att undanröja skyddstillsynen.

Målet med ändringen av de icke frihetsberövande påföljderna vid införandet av brottsbalken var att skapa ändamålsenliga alternativ till frihetsstraffen. I förarbetena uttalas också att anstaltsvård borde begränsas i möjligaste mån och ersättas av trovärdig kriminalvård i frihet. Det framhålls att alternativen måste vara så ingripande och effektiva att även straffets allmänpreventiva synpunkter kan tillgodoses.¹

I stor utsträckning är dessa utgångspunkter gällande än i dag och det finns i stora delar av världen en strävan efter att minska bruket av fängelsestraff till förmån för frivård, som anses vara både en mer human och mycket billigare avtjänandeform än fängelse i anstalt. Det råder också stor enighet om att möjligheterna att bedriva ett framgångsrikt återfallsförebyggande arbete är betydligt större i frivård än i anstalt. Påföljdssystemet har också kontinuerligt förändrats för att i så stor utsträckning som möjligt innehålla lämpliga och trovärdiga alternativ till fängelsestraffet.²

7.2.2 Förutsättningarna för skyddstillsyn

Skyddstillsyn är en straffrättslig påföljd som ådöms personer för att de har begått brott. I detta ligger att skyddstillsynen ska innebära ett visst mått av obehag för den som utsätts för påföljden. Detta obehag består i den frihetsinskränkning som det innebär att vara underkastad övervakning och i förekommande fall tillhörande föreskrifter under den tid som skyddstillsynen verkställs ute i samhället.³

¹ Prop. 1962:10 del C s. 58 ff.

² Se t.ex. prop. 1997/98:96 s. 84 genom vilken samhällstjänsten gjordes permanent och det blev möjligt att kombinera en villkorlig dom med en föreskrift om samhällstjänst, men också prop. 1987/88:106 s. 17.

³ Jfr SOU 1991:45 s. 85 och 145.

Enligt 30 kap. 1 § brottsbalken anses fängelse som en svårare påföljd än villkorlig dom och skyddstillsyn vid val av påföljd. Även om villkorlig dom och skyddstillsyn utifrån brottsbalkens systematik är lika svåra påföljder följer av motiven och Högsta domstolens praxis att skyddstillsyn generellt är mer ingripande än villkorlig dom (se NJA 2000 s. 314, NJA 2008 s. 359 och NJA 2014 s. 559).⁴ I praktiken har alltså skyddstillsyn ett bredare tillämpningsområde än villkorlig dom som alternativ till fängelse. Skyddstillsyn får förenas med dagsböter och kan också förenas med olika typer av föreskrifter som ger påföljdsalternativet ytterligare skärpa.

Rätten får döma till skyddstillsyn för ett brott för vilket påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter (28 kap. 1 § brottsbalken). Syftet med en skyddstillsyn är att påföljden ska bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet. Vid val av påföljd ska rätten enligt 30 kap. 9 § brottsbalken som skäl för skyddstillsyn beakta om det finns anledning att anta att denna påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet. Enligt Högsta domstolen ska bestämmelsen förstås så att skyddstillsyn är utesluten som påföljd bara om det helt saknas anledning att anta att en skyddstillsyn kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet.⁵ En skyddstillsyn förutsätter därför inte något övervakningsbehov, men i praktiken är det ofta den tilltalades behov av stöd och kontroll som är avgörande för påföljdsvalet.

Som särskilda skäl för skyddstillsyn i stället för fängelse, det vill säga när domstolen har funnit att det finns skäl som talar för fängelse (utifrån straffvärde, återfall eller brottets art eller en sammanvägning av dessa), kan rätten beakta:

1. om en påtaglig förbättring skett av den tilltalades personliga eller sociala situation i något hänseende som kan antas ha haft samband med hans brottslighet,
2. om den tilltalade undergår behandling för missbruk eller annat förhållande som kan antas ha samband med hans brottslighet,

⁴ Prop. 1987/88:120 s. 46 och prop. 997/98:96 s. 88. Påföljderna är dock i formellt hänseende jämställda och de är heller inte rangordnade i svårhetshänseende i förarbetena, se prop. 1987/88:120 s. 89. I prop. 1997/98:96 framhålls också att villkorlig dom i praktiken är mindre ingripande än en skyddstillsyn eftersom den villkorliga domen inte är förenad med övervakning och inte heller kan förenas med föreskrifter om behandling.

⁵ Se Högsta domstolens dom i mål B 3692–22 av den 28 december 2023, ”Den positiva utvecklingen”, med vidare hänvisningar till prop. 1987/88:120 s. 105 och ”28:3-fängelse” p. 22.

3. om missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts och den tilltalade förklarar sig villig att gå igenom lämplig behandling som enligt en för honom uppgjord plan kan anordnas i samband med verkställigheten eller
4. om den tilltalade samtycker till att skyddstillsynen förenas med en föreskrift om samhällstjänst och en sådan föreskrift är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter.⁶

De två första punkterna, som avser genomförd eller påbörjad rehabilitering, omfattar de fall där en framgångsrikt genomförd eller påbörjad rehabilitering skulle spolieras eller allvarligt försvåras av ett fängelsestraff. Syftet med punkterna är framför allt att man inte ska behöva avbryta en positiv utveckling eller en pågående behandling som är önskvärd, också från samhällssynpunkt. Motiven för bestämmelserna i 30 kap. 9 § andra stycket har beskrivits som en kombination av humanitetshänsyn och individualpreventiva strävanden.⁷

Ett typfall där punkt ett är tillämplig är när en person med mångårigt missbruk, på eget initiativ eller av annat skäl, genomgått en behandling med lyckat resultat. Även andra förändringar, exempelvis när det gäller bostad och arbete, kan beaktas. För att en tillämpning ska kunna aktualiseras krävs att förbättringen är påtaglig och framstår som förhållandevis stabil.⁸

Punkten två avser fall då den tilltalade är föremål för behandling för missbruk eller något annat förhållande och även i detta fall krävs att det kan antas finnas ett samband mellan det förhållande som behandlingen avser och brottsligheten. Enbart det faktum att någon uttrycker en avsikt att påbörja en behandling är dock inte ensamt tillräckligt för att punkten ska vara tillämplig. Till skillnad från punkten 1 krävs däremot inte att någon förbättring rent faktiskt har skett.⁹ Punkt tre behandlas nedan i avsnitt 7.2.6.

⁶ Uppräkningen är inte uttömmande utan även andra förhållanden kan tala för att välja skyddstillsyn i stället för fängelse, se t.ex. Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott s. 523 f.

⁷ Jareborg och Zila, Straffrättens påföljdslära, 7 uppl. s. 152 f. och Högsta domstolens dom i mål B 3692–22 av den 28 december 2023, ”Den positiva utvecklingen” p. 19.

⁸ Prop. 1987/88:120 s. 106.

⁹ A.prop. s. 106.

Enligt punkten fyra kan en skyddstillsyn förenas med en föreskrift om samhällstjänst. En sådan ska avse skyldighet att arbeta oavlönat i lägst fyrtio och högst tvåhundrafyrtio timmar. Om skyddstillsynen förenas med samhällstjänst ska rätten i domslutet ange ett så kallat alternativstraff, det vill säga hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället valts som påföljd (28 kap. 2 och 2 a §§). Antalet timmar samhällstjänst bestämt utifrån alternativstraffets längd.¹⁰ I förarbetena samt efterföljande praxis framgår att som en tumregel motsvarar 40 timmar en månads alternativt fängelsestraff och antalet timmar ökar sedan med 20 för varje ytterligare månads alternativt fängelsestraff.¹¹

Den dömde ska utföra det oavlönade arbetet under sin fritid på en samhällstjänstplats som Kriminalvården anvisar. Arbetet ska utföras under en period som motsvarar längden på alternativstraffet. Ett arbetspass motsvarar normalt fyra timmar.¹² Kriminalvården får ändra eller upphäva en föreskrift om samhällstjänst när det finns skäl till det.

Skyddstillsyn får också förenas med högst tvåhundra dagsböter även om böter inte är föreskrivet för brottet samt med fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader, dock endast om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller till den tilltalades tidigare brottslighet (28 kap. 3 § och 30 kap. 11 §). Att även brottslighetens art kan ha betydelse har klargjorts genom NJA 2013 s. 922. I ett sådant fall får rätten dock inte samtidigt döma ut böter eller samhällstjänst. Rätten kan förordna att domen på fängelse ska gå i verkställighet direkt om förhållandena kräver det (28 kap. 3 §). Under 2022 påbörjades 315 verkställigheter av skyddstillsyn förenade med fängelse.¹³

¹⁰ Detta är dock inte reglerat i lag men följer av praxis, se t.ex. NJA 2000 s. 256. Skälet är enligt förarbetena att en sådan reglering på ett olyckligt sätt skulle binda upp domstolarna vid bestämmandet av påföljden i det enskilda fallet, se prop. 1997/98:96 s. 92 f.

¹¹ Prop. 1997/98:96 s. 88 och SOU 1995:91. För villkorlig dom gäller i stället att en månads alternativstraff som tumregel motsvaras av 50 timmars samhällstjänst och två månader motsvaras av 75 timmar, se t.ex. NJA 2012 s. 968.

¹² KVFS 2011:5, FARK Frivård 5, 6 och 8 §§. Det framgår av förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder 3 kap. 2 § att Kriminalvården ansvarar för att skaffa fram samhällstjänstplatser.

¹³ Kriminalvården, KOS 2022 s. 65.

7.2.3 Prövotid, övervakning och allmänna skötsamhetskrav

En skyddstillsyn pågår under en prövotid om tre år från den dag då påföljden börjar verkställas, vilket är den dag då domen avkunnas eller meddelas, om inte annat beslutats (28 kap. 4 och 5 §§). Detta innebär att påföljden verkställs från den dagen oberoende av om domen vunnit laga kraft.

Den skyddstillsynsdömde ska under prövotiden vara skötsam och efter förmåga försöka försörja sig och betala skadestånd som har dömts ut på grund av brottet. Han eller hon är under samma tid skyldig att inställa sig hos Kriminalvården efter kallelse (28 kap. 6 § och 26 kap. 11 §). Detta gäller alla skyddstillsynsdömda.

En skyddstillsyn ska därtill vara förenad med övervakning från dagen för domen. Rätten har dock möjlighet att besluta att övervakningen ska börja först när domen vunnit laga kraft mot den dömde. Om domen överklagas kan högre rätt också besluta om inhibition av verkställigheten, vilket innebär att den avbryts till dess att annat beslutas. Om ett sådant beslut meddelas, men högre rätt ändå dömer till skyddstillsyn, räknas inte den inhiherade tiden in i vare sig övervakningstiden eller prövotiden (28 kap. 5 §).¹⁴

Övervakningen under prövotiden är det centrala verkställighetsinnehållet i en skyddstillsyn. Under den perioden får den dömde vård och stöd men är också under kontroll i syfte att minska risken för återfall i brott. Övervakningen upphör vid prövotidens utgång eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar, men den får aldrig understiga ett år (28 kap. 5 §).¹⁵ Om Kriminalvården beslutat att övervakningen ska upphöra i förtid kan den återupptas, till exempel om frivården får indikationer på att den dömde är i behov av övervakning igen. Såväl behovet av övervakning som särskilda föreskrifter bedöms utifrån risk för återfall i brott samt genom en individuell bedömning utifrån såväl övervakningens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion.¹⁶

¹⁴ Denna möjlighet torde i praktiken användas sällan, och enbart efter yrkande från den tilltalade, enligt Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott s. 144.

¹⁵ När prop. 2018/19:77 behandlades saknades beredningsunderlag att helt likriktade reglerna för villkorlig frigivning och skyddstillsyn. Efter en lagrådsremiss skedde det genom prop. 2020/21:85. Före lagändringen gällde också att övervakningen upphörde automatiskt efter ett år. Regeringen ansåg att det fanns skäl att förtydliga att det är behovet av övervakning som ska styra, se a.prop. s. 23. Beslutanderätten om övervakning, sedan domstolen avgjort målet, flyttades också från övervakningsnämnden till Kriminalvården. Reglerna som gällde förlängning av övervakningen togs också bort.

¹⁶ KVFS 2011:5, FARK Frivård.

Rätten ska i domen utse en övervakare om inte särskilda skäl talar emot det (28 kap. 6 §). Enligt 2 kap. 3 § frivårdsförordningen ska en handläggande tjänsteman vid Kriminalvården eller annan lämplig person utses till övervakare. Det finns också möjlighet att utse en biträdande övervakare, som kan vara en representant från civilsamhället eller en frivårdsinspektör. Detta sker dock endast undantagsvis. När det i texten talas om övervakare är det således en handläggande tjänsteman vid frivården som avses om inget annat anges.

Precis som vid villkorlig frigivning bedrivs övervakningen och kriminalvården i frihet under ledning av Kriminalvården. Myndigheten ska under övervakningen genom stöd och kontroll verka för att den dömde inte begår nya brott och för att hans eller hennes anpassning i samhället även i övrigt främjas (28 kap. 6 § och 26 kap. 14 § första stycket). Enligt 5 kap. 5 § frivårdsförordningen ska Kriminalvården så snart som möjligt noggrant redogöra för den dömde vad denne har att rätta sig efter under prövotiden samt vad som kan bli följderna av misskötsamhet.

För alla skyddstillsynsdömda som står under övervakning ska det upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan. Om den dömde fått en föreskrift om samhällstjänst ska den fullgöras enligt en upprättad arbetsplan (28 kap. 6 §, 26 kap. 14 § och 28 kap. 5 a §§ brottsbalken samt 5 kap. 3 § frivårdsförordningen). Övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömde och i samverkan med berörda myndigheter. I planen får Kriminalvården meddela anvisningar för vad som ska gälla under övervakningen (28 kap. 6 § och 26 kap. 14 § andra stycket). Planen tas fram i syfte att utforma verkställigheten på ett ändamålsenligt sätt och den ska baseras på en sammanställning och bedömning av de identifierade riskerna och behoven samt innehålla de möjligheter (riskreducerande åtgärder) som finns att minska risken för återfall i brott. Risknivån anges i låg, medel eller hög risk.¹⁷

Den som står under övervakning ska följa verkställighetsplanen och hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin sysselsättning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen. Den övervakade är också skyldig att inställa sig hos övervakaren efter kallelse och i övrigt hålla kontakt med övervakaren enligt dennes anvisningar. I verkställighetsplanen anges också den så kallade kontaktfrekvensen, det vill säga hur ofta den övervakade ska träffa sin handläggare på fri-

¹⁷ KVFS 2011:5, FARK Frivård 12 och 13 §§. Se vidare i kapitel 6 om de s.k. RBM-principerna.

vården. Ju högre risk för återfall i brott, desto tätare kontaktfrekvens. Det tätaste intervall som kan gälla är en gång i veckan och den glesaste en gång varannan månad.¹⁸ Kriminalvården kan besluta att de nu nämnda skyldigheterna ska gälla mot en anställd vid kriminalvården eller en annan person (28 kap. 6 § och 26 kap. 15 §).

Den genomsnittliga övervakningstiden för skyddstillsynsdömda ökade från 379 dagar under 2022 till 453 dagar under 2023.¹⁹

Enligt Kriminalvårdens interna regelverk bör en verkställighet av skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst normalt påbörjas inom åtta veckor efter att domen blivit verkställbar.²⁰ Andelen som påbörjade sin samhällstjänst inom den tiden uppgick till omkring en tredjedel under perioden 2019–2022. Mediantiden från domens verkställbarhet till påbörjandet av samhällstjänsten var 85 dagar år 2022, vilket motsvarar drygt 12 veckor. Kvinnornas mediantid var något kortare. Enligt Kriminalvården kan fördröjningen av verkställighetens inledande bero på att klienten misskött sig eller att det har funnits andra hinder för att verkställa samhällstjänsten.²¹ Om den dömde inte kan nås eller inte har följt två skriftliga kallelser bör enligt Kriminalvården prövas om en eller fler åtgärder enligt 28 kap. 7–8 §§ brottsbalken ska vidtas (se vidare nedan).²²

7.2.4 Särskilda föreskrifter

Om det behövs för att minska risken att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården besluta om att en (eller flera) särskilda föreskrifter ska följas av den skyddstillsynsdömde (28 kap. 6 och 26 kap. 16 §§). Behovet avgörs efter en individuell bedömning utifrån såväl föreskriftens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion.²³ Enligt i vart fall äldre förarbeten ska föreskrifter meddelas sparsamt och efter en noggrann utredning i varje enskilt fall.²⁴ De ska alltid vara sakligt motiverade, realistiska och möjliga

¹⁸ Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 54.

¹⁹ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 34.

²⁰ KVFS 2011:5, FARK Frivård, 4 § allmänna råd. Detsamma gäller vid villkorlig dom samt samhällstjänst, se 3 § allmänna råd.

²¹ Kriminalvården, KOS 2022 s. 66 f.

²² KVFS 2011:5, FARK Frivård 4 §.

²³ KVFS 2011:5, FARK Frivård allmänna råd till 26 kap. 12 och 16 §§ brottsbalken.

²⁴ Prop. 1973:131 s. 44.

att kontrollera.²⁵ Om föreskrifter beslutas uppstår en skyldighet att följa föreskriften, till exempel genomgå behandling, och det blir därför lättare att ställa krav på den dömde. I andra fall kan frivården endast försöka motivera den dömde att delta i behandling eller annan verksamhet, och om det inte går kan övervakningen bli ganska innehållslös.²⁶ Med tanke på att skyddstillsyn syftar till att minska risken för återfall i brott och ibland döms ut i stället för fängelse torde det vara sällan vara så att någon form av föreskrift *inte* behövs och föreskrifter bör i princip beslutas regelmässigt utifrån de risker och behov som finns. Föreskrifterna ger också skyddstillsynen erforderlig skärpa.

En föreskrift ska beslutas för en viss tid och högst ett år åt gången. De särskilda föreskrifterna, som är desamma för de som är villkorligt frigivna, får enligt 28 kap. 6 § läst tillsammans med 26 kap. 16 § andra stycket avse:

1. på vilket sätt och i vilken omfattning den övervakade ska hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården,
2. skyldighet för den övervakade 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. deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet,
4. missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling,
5. arbete, utbildning eller annan sysselsättning,
6. kontrollerat boende eller andra anvisningar om boendet,
7. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas, eller
8. skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att den övervakade 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.

²⁵ Prop. 1982/83:85 s. 96.

²⁶ Se om detta i Brå-rapport 2010:10 s. 32.

Om den övervakade är skadeståndsskyldig på grund av brottet, får en särskild föreskrift beslutas om när och hur skadeståndsskyldigheten ska fullgöras. En sådan föreskrift får dock beslutas endast i den utsträckning den inte kan antas motverka den övervakades anpassning i samhället med hänsyn till hans eller hennes ekonomiska situation eller övriga omständigheter. Det krävs dock inte att den dömde har ett behov av en sådan föreskrift (26 kap. 16 § tredje stycket).

I första punkten anges möjligheten att besluta om en föreskrift om kontaktskyldighet med Kriminalvården. Att det finns en sådan skyldighet följer förvisso redan av 26 kap. 15 §, men punkten anses ändå fylla ett syfte i de fall då den dömde inte sköter sig – föreskriften kan då användas för att bryta en negativ spiral. Punkt två behöver ingen ytterligare förklaring, men vad gäller punkt tre kan kort nämnas att det kan vara fråga om vissa program inom frivården, till exempel vid drog- eller spelmissbruk. Det är dock inte fråga om några åtgärder avseende hälso- och sjukvård. Punkten fyra täcker även medicinsk behandling, men för alla medicinska åtgärder krävs att den frigivne samtycker till en sådan åtgärd. Om så inte sker kan det i stället bli aktuellt att föreskriva om ett behandlingsprogram enligt punkt tre. Vad gäller punkt fem är begreppet sysselsättning avsett att tolkas brett och kan avse studier, ideellt arbete eller praktik. Punkt sex möjliggör för föreskrifter om kontrollerat boende, till exempel behandlingshem eller annat stödboende som ett familjehem eller halvvägshus. Punkt sju ger möjlighet att föreskriva om vistelseort, så kallad vistelseföreskrift, och behandlas vidare i avsnitt 8.3.2 och 8.8. Där berörs också elektronisk övervakning. Punkt åtta kräver ingen särskild förklaring.

Av 26 kap. 18 § (som enligt 28 kap. 6 § även gäller de skyddstillsynsdömda) framgår att Kriminalvården kontinuerligt ska ompröva givna föreskrifter och skyndsamt upphäva eller ändra föreskrifter som inte längre fyller något behov. Myndigheten kan också besluta om nya föreskrifter. Denna beslutanderätt har relativt nyligen förts över från övervakningsnämnderna till Kriminalvården.²⁷ Enligt samma paragraf får övervakaren tillfälligt jämka beslutade föreskrifter och anvisning om vad som i övrigt gäller för övervakningen (dock inte beslut om elektronisk övervakning). Övervakaren får också besluta hur en föreskrift ska verkställas i ett särskilt fall.

Enligt 28 kap. 6 § andra stycket får även rätten i domen till skyddstillsyn besluta om föreskrifter enligt punkt 3–8 ovan samt enligt 26 kap.

²⁷ Prop. 2020/21:85.

18 § tredje stycket (om skadeståndets fullgörande) samt 27 kap. 5 § andra stycket, vilket är en skyldighet att vid skada på egendom i vissa fall biträda den skadelidande med visst arbete.²⁸ Kriminalvården får ändra eller upphäva en föreskrift enligt 27 kap. 5 § andra stycket när det finns skäl till det. Skyldighet att fullgöra skadeståndsskyldighet samt biträda den skadelidande föreskrivs i princip aldrig.²⁹

Som ett allmänt krav gäller att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får beslutas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och en mindre ingripande åtgärd som är tillräcklig ska alltid användas (28 kap. 6 § och 26 kap. 14 a §). Antalet beslut om föreskrifter har ökat stadigt över tid, enligt följande tabell.

Tabell 7.1 Beslut om föreskrifter fattade av övervakningsnämnd samt av frivården från den 1 juni 2020

Avser perioden 2015–2022

Meddelande av föreskrift	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Övervakningsnämnd	2 096	2 712	3 328	3 619	3 651	4 238	6 285	6 908
Därav beslut av frivården						1 504	5 678	6 886

Källa: Kriminalvården, Statistikportalen.

I december 2022 såg det ut enligt följande avseende aktuella föreskrifter för skyddstillsynsdömda under övervakning samt övriga klienter i frivård, fördelat på verkställighetsform.

²⁸ Bestämmelsen har följande lydelse: Om skada på egendom har uppkommit genom brottet och det bedöms vara ägnat att främja den dömdes anpassning i samhället, får rätten föreskriva att denne på tid och sätt som anges i domen skall biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa eller begränsa skadan eller som annars i belysning av brottets och skadans art framstår som lämpligt. Sådan föreskrift får meddelas endast med den skadelidandes samtycke.

²⁹ SOU 2012:34 del II s. 53.

Tabell 7.2 Dömda under övervakning

För perioden december 2022 hade Kriminalvården nedanstående genomsnittliga antal klienter under övervakning

Föreskrift	Skyddstillsyn	Villkorligt frigivna	Skyddstillsyn och villkorligt frigiven	Total (exkl. elektronisk övervakning)
Kriminalvården	1 010	1 864	114	2 988
Missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling	251	369	23	644
Deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet	167	607	25	799
Skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett eller hårprov	343	562	47	952
Kontrollerat boende eller andra anvisningar om boendet	2	3	0	5
Vistelseort	7	58	2	67
Arbete, utbildning eller annan sysselsättning	2	1	0	3
Sätt och omfattning för kontakt med övervakare/handläggare	237	258	16	512
Tid och sätt för fullgörande av skadeståndsskyldighet	0	0	0	0
Skyldighet att underrätta övervakaren/handläggare om utevaro från arbetsplats	1	6	0	7
Biträda den skadelidande med visst arbete	0	0	0	0
Elektronisk övervakning (ingår ej i totalen)	0	6	0	6

Källa: Kriminalvården, KVR.

7.2.5 Elektronisk övervakning

Om det behövs för att kontrollera att en föreskrift enligt 16 § följs (se punkt 1–8 strax ovan) får Kriminalvården sedan 2020 besluta om elektronisk övervakning med högst sex månader åt gången.³⁰

³⁰ Se 28 kap. 6 § läst tillsammans med 26 kap. 17 §. Prop. 2018/19:77 s. 38. Möjligheterna utvidgades 2021, se prop. 2020/21:85.

Då elektronisk övervakning är en ingripande åtgärd för den enskilde är möjligheten avsedd att tillämpas restriktivt och bara i de fall där det är särskilt angeläget för att minska risken för återfall i brott. Såväl risknivån som vilken typ av brottslighet som återfallsrisken avser bör beaktas, liksom proportionalitetsprincipen. Ett beslut får inte vara så ingripande att det i praktiken är att jämställa med en sådan begränsning av rörelsefriheten som äger rum inom ramen för verkställighet av ett fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Ett beslut om elektronisk övervakning bör normalt endast komma i fråga vid föreskrifter avseende vistelseort eller boende. Möjligheten kan till exempel användas om den övervakade meddelats ett förbud att vistas på eller lämna en viss plats eller ett visst område. Ett beslut om elektronisk övervakning i samband med en föreskrift om boende bör normalt vara inskränkt till kontroll av att den övervakade befinner sig på boendet nattetid.³¹

Även här följer av 26 kap. 18 § att Kriminalvården löpande ska ompröva behovet av den elektroniska övervakningen. Kriminalvårdens beslut om elektronisk övervakning liksom beslut om föreskrifter får överklagas till övervakningsnämnd (37 kap. 7 §). Som framgått av tabellen ovan är det ännu relativt ovanligt med beslut om elektronisk övervakning.³²

³¹ Prop. 2018/19:77 s. 39 och 63 samt Bäcklund m.fl., Brottsbalken, (8 juni 2022, version 20 JUNO) kommentaren till 26 kap. 17 § brottsbalken. Lagrådet påpekade att den begränsning av användningen av elektronisk övervakning som kommer till uttryck i förarbetena tydligare borde avspeglas i lagtexten. Regeringen delade inte den bedömningen, bland annat eftersom en uttrycklig proportionalitetsbestämmelse skulle införas. Denna återfinns nu i 26 kap. 14 a § brottsbalken, se a.prop. s. 39.

³² Europarådets ministerkommitté har utfärdat rekommendationer om elektronisk övervakning (CM/Rec(2014)4). Målet med rekommendationen är att skapa grundläggande principer för etiska frågor och professionella standarder så att myndigheterna använder olika former av elektronisk övervakning på ett rättvist och effektivt samt proportionerligt sätt. Enligt rekommendationen ska elektronisk övervakning grunda sig på lag (regel 1) och beslutas av domstol eller kunna gå att underställa en domstol för avgörande (regel 2). Elektronisk övervakning ska ordnas så att den inte begränsar den dömdes rättigheter eller friheter i större grad än vad som är nödvändigt (regel 5) och får inte användas på ett diskriminerande sätt (regel 7). Elektronisk övervakning kan användas för att övervaka i syfte att minska brottsligheten, men den bör användas tillsammans med mer mänsklig interaktion då det på ett bättre sätt tillgodoser upphörande-processen och den dömdes återanpassning (regel 8). Den kan användas som alternativ till ett fängelsestraff, i samband med villkorlig frigivning eller under en viss tid efter ett fängelsestraff (regel 23–25). I synnerhet i det sistnämnda fallet ska det säkerställas att övervakningen inte väcker onödig uppmärksamhet eller onödigt stör den dömda eller hans eller hennes familjemedlemmar.

7.2.6 Särskilt om skyddstillsyn med kontraktsvård

Som framkommit ovan i avsnitt 7.2.2 kan rätten som särskilda skäl för skyddstillsyn i stället för fängelse, utöver de redan där presenterade faktorerna, också beakta om missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts och den tilltalade förklarar sig villig att gå igenom lämplig behandling som enligt en för honom uppgjord plan kan anordnas i samband med verkställigheten (30 kap. 9 § andra stycket 3). Det är i dessa fall fråga om vad som brukar kallas för kontraktsvård, som alltså utgör en föreskrift vid skyddstillsyn.³³

Om den planerade behandlingen är av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn, ska rätten enligt 28 kap. 6 b § i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse valts som påföljd (ett alternativstraff). I ett sådant fall ska det också alltid i domen beslutas föreskrift om den behandlingsplan som den dömde åtagit sig att följa. Det får också beslutas att den som ansvarar för behandlingen ska anmäla till Kriminalvården och åklagaren om den dömde allvarligt åsidosätter sina skyldigheter enligt planen (28 kap. 6 b §). Det är dock ovanligt att det föreskrivs om anmälningsplikt till åklagare. I praktiken är det i stället så att den som ansvarar för behandlingen, i enlighet med sitt avtal med Kriminalvården, anmäler misskötsamheten till myndigheten. Uppgiftsskyldigheten är dock inte absolut, så vid mera bagatellartade förhållanden kan underrättelse underlåtas. Ett åsidosättande av kravet på alkohol- och eller drogfrihet ska dock alltid rapporteras.³⁴

Är den dömde häktad i målet kan rätten besluta att den dömde i stället ska omhändertas till dess han eller hon överförs till det behandlingshem eller den vårdgivare som anges i behandlingsplanen. Ett sådant omhändertagandet får pågå i högst en vecka (28 kap. 6 c §).

Högsta domstolen har i ett avgörande den 28 december 2023, i mål B 7397–22, ”Den ingripande behandlingsplanen”, gjort vissa uttalanden om kontaktvårdens tillämpningsområde men också slagit fast att det förhållandet att den planerade behandlingen framstår som mer

³³ Kontraktsvård infördes i brottsbalken efter förslag av Frivårdskommittén i betänkandet SOU 1984:32, se prop. 1986/87:106. Se om benämningen t.ex. Bäcklund m.fl., Brottsbalken, (8 juni 2022, version 20 JUNO) kommentaren till 30 kap. 9 § 3 brottsbalken.

³⁴ Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 106 f.

ingripande än vad som behövs för att motsvara det alternativa fängelsestraffet inte utgör något hinder mot att välja den påföljden.

I rättsfallet konstaterar domstolen att brottslighetens art normalt inte ska tillmätas någon avgörande betydelse vid bedömningen av om skyddstillsyn med kontraktsvård kan komma i fråga. Många av de brott som begås av personer med missbruksproblem, exempelvis narkotikabrott och grovt rattfylleri, är sådana att brottslighetens art har betydelse för påföljdsvalet. Vidare påpekas att skyddstillsyn med kontraktsvård kan användas som alternativ till relativt långa fängelsestraff och att någon fixerad straffvärdegräns inte har angetts. Som utgångspunkt gäller dock att det inte är uteslutet att döma till kontraktsvård när det alternativa fängelsestraffet är upp mot två års fängelse, i undantagsfall också något längre. Med hänsyn till att en kontraktsvård kan utformas på många olika sätt, och att det som utgångspunkt krävs att den planerade behandlingen är tillräckligt ingripande i förhållande till brottslighetens allvar, måste det göras en jämförelse mellan brottsligheten och behandlingsplanens utformning i det enskilda fallet.³⁵ Om jämförelsen mellan den planerade behandlingen och brottslighetens allvar faller så ut att den planerade behandlingen inte kan anses tillräckligt ingripande får i regel fängelse dömas ut.³⁶

7.3 Åtgärder vid misskötsamhet under skyddstillsyn

7.3.1 Den så kallade misskötsamhetstrappan

Vi har i uppdrag att föreslå ändringar som innebär skärpta reaktioner vid misskötsamhet under verkställigheten av en dom på skyddstillsyn. I detta avsnitt redogör vi för hur misskötsamhet hanteras enligt nu gällande regler.

Av 28 kap. 7 § brottsbalken framgår att om den dömde bryter mot vad som gäller för honom eller henne till följd av domen på skyddstillsyn får Kriminalvården vidta en åtgärd enligt 26 kap. 18 § första stycket.³⁷ De åtgärder som står till buds är att ställa den dömde under övervakning, besluta om särskilda föreskrifter, förordna ytterligare personer att biträda vid övervakningen och att besluta om elektronisk

³⁵ Högsta domstolens dom den 28 december 2023, "Den ingripande behandlingsplanen" p. 13–17, men se också prop. 1986/87:106 s. 36 och 68 samt Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott s. 513 ff.

³⁶ Se t.ex. "Den otillräckliga behandlingsplanen" NJA 2006 s. 212.

³⁷ Den bestämmelsen hänvisar i sin tur vidare till 26 kap. 12, 13 andra stycket, 16 och 17 §§.

övervakning. Sådana åtgärder får endast beslutas under prövotiden. Beslutanderätten har relativt nyligen förts över från övervakningsnämnderna till Kriminalvården i syfte att främja snabbhet och flexibilitet.³⁸

Om en sådan åtgärd som beskrivits ovan anses otillräcklig får Kriminalvården därutöver enligt 28 kap. 7 § besluta att den dömda ska meddelas en varning. En varning är ett formellt beslut och ordet varning ska användas i beslutet samt ska enligt 38 kap. 10 § meddelas den dömda personligen utan dröjsmål. Det framgår också av 2 kap. 8 § frivårdsförordningen att den dömda i samband med att varningen meddelas ska få ett skriftligt besked i vilket det bör framgå vad som kan följa om den dömda fortsätter att missköta sig. Att en varning meddelats ska därför alltid tas upp i ett protokoll. Även för varning gäller att en sådan endast får beslutas under prövotiden.

De nu beskrivna åtgärderna tillgrips dock inte så snart den dömda visat minsta misskötsamhet, utan i stället pratar den ansvarige handläggaren vid Kriminalvården i ett första skede med den dömda om vikten av att följa det som föreskrivits i domen. Den dömda kan också kallas till frivården och det kan ske hembesök. Om detta inte hjälper kan Kriminalvården även besluta om mer preciserade föreskrifter, och detta sker i praktiken vid förseelser mot de allmänna skötsamhetskraven. Ofta används en så kallad kontaktföreskrift, vilket innebär att den övervakade ska ha en mer intensifierad kontakt med handläggaren under en tid.³⁹

7.3.2 Om Kriminalvårdens hantering av misskötsamhet

För alla som döms till skyddstillsyn gäller som påpekats ett allmänt skötsamhetskrav under hela prövotiden. Samtliga dömda är också skyldiga att på kallelse infinna sig hos Kriminalvården. Det är dock endast de som står under övervakning som mer aktivt kontrolleras av Kriminalvården genom frivården. För de skyddstillsynsdömda innebär det att alla kontrolleras under minst ett år eftersom övervakning enligt 28 kap. 5 § är obligatoriskt under en så lång tid.

³⁸ Se prop. 2020/21:85. Det var till och med 1970-talet även möjligt att förlänga prövotiden till högst fem år, förelägga den dömda att vid vite följa de meddelade föreskrifterna och besluta om behandling i skyddstillsynsanstalt.

³⁹ Bäcklund m.fl., *Brottsbalken*, (8 juni 2022, version 20 JUNO) kommentaren till 28 kap. 7 § brottsbalken.

Under övervakningstiden har den dömde vissa skyldigheter och måste själv medverka till att övervakningen kan verkställas enligt den individuella verkställighetsplanen. Enligt Kriminalvården är skötsamhet att den dömde sköter kontakten med frivården och i förekommande fall de föreskrifter som meddelats. Som regel är det således avsteg från dessa krav som hanteras som misskötsamhet och möts av åtgärder, men i princip är det inte uteslutet att vidta åtgärder även vid avsteg från det allmänna skötsamhetskravet.⁴⁰

Misskötsamhet kan bland annat bestå av att klienten missköter sin kontakt med övervakaren, till exempel genom att utebli från två inbokade besök i rad. Det kan också vara misskötsamhet att upprepat boka om besökstider eller att då och då utebli. Vid föreskrifter är det viktigt att innehållet är dokumenterat, tydligt angivet och så konkret som möjligt. Vid föreskrifter om vård eller behandling eller programverksamhet är det misskötsamhet om den dömde upprepat uteblir från träffar eller vägrar genomgå vad som är överenskommet. Detsamma gäller vid föreskrift om sysselsättning. När det handlar om föreskrifter om alkohol- eller drogkontroll måste ses till vilket syfte föreskriften har. Handlar det om kontroll eller stöd? Om det till exempel rör sig om att utreda vilken typ av behandling som den dömde är i behov av behöver inte positiva drogtester vara misskötsamhet. Om den dömde trots anmodan vägrar att lämna drogprov är det misskötsamhet. Detsamma gäller om det finns ett krav på negativa utandningsprover för deltagande i programverksamhet eftersom ett positivt prov då hindrar sådant deltagande. En föreskrift i kontrollsyrte för att påvisa drogfrihet utgör misskötsamhet om den dömde uppvisar ett positivt prov. En föreskrift om boende anses misskött om den dömde inte befinner sig på boendet när han eller hon ska det. Ett vistelseförbud är givetvis misskött om den dömde lämnar ett område som han eller hon inte får lämna, liksom om han eller hon besöker ett område som han eller hon inte får besöka. Det är ofta svårt att kontrollera dessa föreskrifters efterlevnad utan beslut om elektronisk kontroll.⁴¹

Som framhållits ska den som står under övervakning följa den verkställighetsplan som har upprättats för övervakningen. I den planen kan till exempel meddelas anvisningar om att följa ett visst program eller att besöka frivården regelbundet på vissa tider. Även avvikelser från en verkställighetsplan kan innebära misskötsamhet, men behöver inte

⁴⁰ Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 101.

⁴¹ Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 105.

göra det. Ibland kan planen i stället revideras. Även i den helhetsbedömning som alltid sker i ett misskötsamhetsärende kan avvikelser från planen få betydelse.⁴²

Vid misskött kontraktsvård som sker genom institutionsvård anses som regel bland annat följande som allvarlig misskötsamhet: avvikelse från behandlingsenheten, våldsamt eller hotfullt uppträdande under behandlingstiden, medförande av droger, brott mot villkor om drogfrihet och vägran att medverka vid drogkontroll eller i andra obligatoriska behandlingsinslag.⁴³ I dessa fall meddelas varning i regel snabbare än i fall av annan skyddstillsyn.

Frivården utreder och dokumenterar alla avvikelser i enlighet med vad som krävs enligt förvaltningslagen (2017:900). När misskötsamhet hanteras beaktas proportionalitetsprincipen, vilket innebär att en mindre ingripande åtgärd ska väljas om den är tillräcklig för att komma till rätta med misskötsamheten. Innan åtgärder vidtas har frågan alltid diskuterats i frivårdskollegium (ett möte där fler personalkategorier från frivården deltar) eller med kriminalvårdsinspektör. Först när de mer informella åtgärderna, som ökad stöd- och kontroll samt påminnelser om vad som gäller, är uttömda är det aktuellt att meddela en varning. Varning meddelas som regel endast en gång per dom.⁴⁴ Om misskötsamheten fortsätter efter varning kan föreskrifter beslutas, särskilt vid långa övervakningstider. Kontaktföreskrift ska som regel endast meddelas en gång, men undantag kan tänkas vid långa övervakningstider. Om bedömningen faller ut i att det inte finns någon anledning att vidta en alternativ åtgärd ska Kriminalvården anmäla till åklagaren att skyddstillsynen bör undanröjas.

Omständigheterna i det enskilda fallet avgör vilka alternativa åtgärder som bör vidtas. En skyddstillsynsdömd som till exempel är väl medveten om vad som krävs men trots det missköter sig behöver inte meddelas en föreskrift utan kan direkt tilldelas en varning. Om det däremot finns problematik på flera områden kan det finnas behov att meddela flera föreskrifter i syfte att komma till rätta med misskötsamheten. Först när det kan konstateras att tidigare åtgärder inte fått avsedd effekt bör ytterligare åtgärder sättas in. Vid parallella övervakningar kan den nu beskrivna ordningen också behöva frångås.⁴⁵

⁴² Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 106.

⁴³ Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 106 f.

⁴⁴ Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 115.

⁴⁵ Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 107 ff.

Vid varje verksamhetsområde inom frivården finns det minst ett så kallat beslutssammanträde (frivårdens beslutssammanträde; FBS), vid vilka åtgärder på grund av misskötsamhet beslutas. Den skyddstillsynsdömde kallas till ett sådant sammanträde för att få tillfälle att yttra sig samt för att få besked om vad som beslutas i ärendet. På ett beslutssammanträde kan den dömde således få varning, information om att en undanröjandetalan kommer att inledas samt meddelas nya eller ändrade föreskrifter som en åtgärd mot misskötsamhet. Den dömde kan också kallas till ett sammanträde för åtgärder vid misskötsamhet som inte kräver ett beslut, till exempel ett inskräpande samtal om vad som kommer att följa om misskötsamheten inte upphör. Föreskrifter kan även meddelas utan att ett sammanträde hålls.⁴⁶

En åtgärd om undanröjande av skyddstillsynen beslutas när frivårdens resurser att komma till rätta med misskötsamheten kan anses uttömda. Som regel innebär det att den dömde har fått en varning. När framställan om undanröjande har lämnats till åklagaren är målet att frivården ska fortsätta att ha kontakt med den dömde och frivården fortsätter därför att kalla till möten.⁴⁷ Den dömde ska ha möjlighet att sköta sig och det kan också påverka domstolens beslut i frågan om undanröjande om han eller hon börjar sköta sig. Om det är en kontraktsvård som missköts upphör däremot placeringsavtalet som regel i samband med misskötsamheten.

Om domen inte har vunnit laga kraft kan den inte undanröjas och i de fallen informerar frivården i stället åklagaren om misskötsamheten så att han eller hon kan framföra det i överrättsprocessen. Inte sällan innebär det att påföljden i stället bestäms till fängelse.

7.3.3 Talan om påföljdsomvandling

Den mest allvarliga reaktionen som kan tillgripas vid misskötsamhet i den så kallade misskötsamhetstrappan är att skyddstillsynen undanröjs.⁴⁸ Det betyder att skyddstillsynen ersätts av en annan påföljd, som inte sällan är ett fängelsestraff. För att domstolen ska kunna besluta om undanröjande av en skyddstillsyn måste domen på skyddstillsyn ha vunnit laga kraft (se NJA 2000 s. 533). Om den dömde har överklagat domen finns med andra ord ingen möjlighet att undanröja den

⁴⁶ Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 103.

⁴⁷ Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 113 ff.

⁴⁸ Är det fråga om annat brott gäller i stället 34 kap. brottsbalken enligt 28 kap. 10 §.

trots misskötsamhet, men i en sådan situation är det dock troligt att högre rätt i stället bestämmer påföljden till fängelse när överklagandet väl prövas. I dessa fall har frivården, som nyss påpekats, informerat åklagaren om misskötsamheten.

Kriminalvården ska begära att åklagare för talan vid domstol om att skyddstillsynen ska undanröjas när två förutsättningar är uppfyllda:

1. Den dömde ska på ett allvarligt sätt ha brutit mot vad som gäller för honom eller henne, och
2. Det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig efter en åtgärd som Kriminalvården kan vidta.

Om det är fråga om skyddstillsyn med kontraktsvård (med ett alternativt fängelsestraff angivet, se ovan avsnitt 7.2.6) får en sådan talan väckas även utan begäran från Kriminalvården om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot det som gäller enligt hans eller hennes behandlingsplan. Innan talan väcks ska dock åklagaren inhämta ett yttrande från övervakningsnämnd eller Kriminalvården enligt 8 § förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål. Enligt den rättsvetenskapliga litteraturen finns en presumtion för att en talan om undanröjande ska väckas vid misskötsamhet i kontraktsvårdsfallen. Undantag kan tänkas om det inte är fråga om så allvarlig misskötsamhet och den dömde återupptagit behandlingen. Den behandlingsansvariges synpunkter är också av stor betydelse.⁴⁹

När Kriminalvården överväger att begära att en skyddstillsyn ska undanröjas genomförs en utredning som sedan redovisas till åklagaren. Åklagarens prövning är relativt summarisk och det finns inte möjlighet att inhämta någon ytterligare utredning. Det är således i stor utsträckning Kriminalvårdens underlag som ligger till grund för prövningen i målet.

Talan om undanröjande måste anhängiggöras, vilket innebär att ansökan måste vara delgiven den dömde, före prövotidens utgång (28 kap. 8 § och 38 kap. 5 §), det vill säga normalt inom tre år från det att skyddstillsynen började verkställas (vilket är då dom meddelas om inget annat beslutas). Beslutet om undanröjande kan således meddelas

⁴⁹ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, (8 juni 2022, version 20 JUNO) kommentaren till 28 kap. 8 § brottsbalken under rubriken ”Särskilt om kontraktsvårdsfallen” samt Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott s. 255 f.

även om prövotiden har löpt ut, så länge ansökan är delgiven den dömde dessförinnan.

Det är sedan 2022 möjligt att delge den dömde handlingar i ett mål om undanröjande av villkorlig dom enligt 27 kap. 6 § eller av skyddstillsyn enligt 28 kap. 9 § med så kallad tillgänglighetsdelgivning (se 33 kap. 6 b § rättegångsbalken). Informationen om tillgänglighetsdelgivning får delges av en anställd inom Kriminalvården med anledning av myndighetens beslut att anmäla till åklagare, eller begära att åklagare för talan om, att påföljden ska undanröjas.⁵⁰

Om skyddstillsynen undanröjs ska rätten enligt 28 kap. 9 § bestämma en annan påföljd för brottet. Skälig hänsyn ska tas till vad den dömde har genomgått till följd av domen på skyddstillsyn samt till böter eller fängelse som dömts ut i samband med skyddstillsynen och rätten får döma till ett kortare fängelsestraff än vad som är föreskrivet för brottet. Om ett alternativstraff angetts i domslutet ska rätten, om den dömer till fängelse, beakta detta när straffets längd bestäms. Det är i praktiken ofta fråga om att i stället bestämma påföljden till fängelse, men villkorlig dom, en ny skyddstillsyn eller böter är inte uteslutet. Om den dömde har varit frihetsberövad om en sammanhängande tid om minst 24 timmar ska avräkning ske av frihetsberövandet mot det nya fängelsestraffet (NJA 2012 s. 968). Ärenden om påföljdsomvandling bör handläggas skyndsamt.⁵¹

Förverkande av villkorlig medgiven frihet kan inte beslutas i ett mål om undanröjande (NJA 1989 s. 165 I och II) utan får hanteras i ett eventuellt nytt brottmål med anledning av återfall i brott under prövotiden. 28 kap. 10 § innehåller också en upplysning om att det finns regler i 34 kap. brottsbalken om den dömdes misskötsamhet består av ny brottslighet.

Om det inte finns tillräckliga skäl för att undanröja skyddstillsynen får rätten i stället besluta om en sådan åtgärd som anges i 28 kap. 7 § (ställa den dömde under övervakning, förordna övervakare, besluta om föreskrifter, besluta om elektronisk övervakning eller meddela varning). En sådan åtgärd får inte beslutas efter prövotiden utgång.

⁵⁰ Prop. 2021/22:279 s. 41–43.

⁵¹ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, (8 juni 2022, version 20 JUNO) kommentaren till 28 kap. 8 § brottsbalken samt Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott s. 155.

7.3.4 Omhändertagande

Om frågan om att undanröja skyddstillsynen, vidta en annan åtgärd i 7 § eller åtgärd för att den dömde ska underkasta sig vård eller behandling eller om den dömde undandragit sig övervakningen och omständigheterna föranleder det får såväl övervakningsnämnd som den domstol där talan om undanröjande förs besluta att omhänderta den dömde på lämpligt sätt i väntan på vidare åtgärd (28 kap. 11 §).

Ett omhändertagande är ingen självständig sanktion utan i första hand ett processuellt medel som kan användas när fråga uppkommit om en sanktion behövs.⁵² I praktiken förutsätter dock ett beslut om omhändertagande att den dömde allvarligt åsidosatt sina åligganden.⁵³

Ett omhändertagandebeslut ska omprövas så ofta det finns anledning till det (28 kap. 11 § första stycket).

Sedan 2022 gäller därtill att Kriminalvården under samma förutsättningar får besluta om att tillfälligt omhänderta den dömde (så kallade interimistiska omhändertaganden).⁵⁴ Ett sådant beslut gäller omedelbart och ska omprövas om det finns anledning till det. Övervakningsnämnden ska senast dagen därpå pröva om beslutet ska bestå. Om nämnden inte fastställer beslutet inom den tiden upphör det automatiskt (28 kap. 11 § andra stycket).

Ett omhändertagande får inte pågå längre än en vecka, men om det finns synnerliga skäl får ett nytt beslut fattas om att den dömde ska vara omhändertagen ytterligare högst en vecka. Om den dömde är omhändertagen när domstolen meddelat beslut att skyddstillsynen ska undanröjas får domstolen besluta att den dömde ska vara omhändertagen till dess beslutet vunnit laga kraft. Ett omhändertagande får dock aldrig pågå efter provotidens utgång (28 kap. 11 § tredje–femte stycket).

Övervakningsnämnden har rätt att få hjälp av polismyndigheten när den dömde ska omhändertas, men också till exempel när tvång krävs för att hämta den dömde till nämnden vid ett sammanträde i anledning av misskötsamhet från hans eller hennes sida (38 kap. 12 §). Hämtningsrätten anses behövas särskilt i storstäderna och innebär en möjlighet till ett snabbt ingripande för att återföra den dömde till en

⁵² Prop. 1982/83:85 s. 95.

⁵³ Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 120.

⁵⁴ Prop. 2021/22:193.

ordnad tillvaro om han eller hon undandrar sig övervakningen eller på annat sätt bryter mot de regler som gäller.⁵⁵

Övervakningsnämnderna beslutar om omkring 3 000 omhändertaganden per år, varav lite drygt hälften verkställs.⁵⁶

7.3.5 Närmare om kraven för undanröjande av skyddstillsyn

Kort bakgrund

Som nämnts ovan kan en skyddstillsyn undanröjas om den dömda på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne och det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig efter en åtgärd som Kriminalvården kan vidta. Båda dessa omständigheter måste således föreligga för att det ska bli aktuellt med ett undanröjande av en ådömd skyddstillsyn.

Kravet på *allvarlig* misskötsamhet infördes 1973 efter förslag av Kriminalvårdsberedningen.⁵⁷ Fram till dess hade det varit tillräckligt att den skyddstillsynsdömde åsidosatt sina åligganden och att det kunde antas att han eller hon inte skulle låta sig rättas genom annan åtgärd som kunde vidtas av övervakningsnämnd.

Införandet av det kvalificerande rekvisitet allvarligt förstås bäst mot bakgrund av att övervakningsinstitutet, och särskilt användandet av särskilda föreskrifter, hade ifrågasatts som kriminalpolitiskt instrument under 1970-talet. Kritikerna menade att övervakning med tillhörande föreskrifter fungerade som en tilläggssanktion som borde slopas. Då den dömdes motivation till behandling ofta var svag ansågs också chanserna till ett framgångsrikt resultat vara små. Man ansåg också att valet av föreskrift ofta var mindre väl genomtänkt av domstolarna och ofta saknade ett reellt behandlingsinnehåll. Det ansågs däremot lättare att motivera människor till övervakning som ett alternativ till frihetsstraff och i detta avseende ansågs skyddstillsynen viktig.⁵⁸

Kriminalvårdsberedningen, som även föreslog en förkortad prövo- och övervakningstid för de skyddstillsynsdömda, menade vidare att

⁵⁵ Prop. 1982/83:85 s. 96 f.

⁵⁶ KVR, årsuttag 2015–2022. Statistik erhållen från Kriminalvården.

⁵⁷ Prop. 1973:131 s. 15 efter förslag i SOU 1972:64, i vilket endast riktlinjer för den kommande kriminalvården i frihet drogs upp – några lagförslag lämnades inte utan finns i Ds Ju 1973:3. Promemorians lagförslag återges i prop. 1973:131.

⁵⁸ SOU 1972:64 s. 158 och 164.

övervakningsnämnderna beslutade om sanktioner vid misskötsamhet på olika sätt, vilket fått till följd att sanktionssystemet upplevdes som godtyckligt. Beredningen ansåg vidare att föreskrifter endast kan berättigas av att de tillgodoser kontrollbehov och samhällsskydd och därför borde användas restriktivt samt efter noggrann utredning.

Vid nya brott skedde prövningen redan då enligt en särskild ordning av domstol i enlighet med 34 kap. brottsbalken. Beredningen menade att det vid nya brott kunde vara motiverat att under en tid återta klienten i anstalt och att detsamma kunde gälla vid fall av allvarlig misskötsamhet i kombination med överhängande risk för återfall i brott. Med andra ord ansåg beredningen att det ur kontrollsynpunkt kunde vara motiverat att under en kortare tid ta hand om den övervakade under institutionella former.

En utgångspunkt borde dock enligt beredningen vara att en institutionsvistelse vid misskötsamhet, det vill säga utan att det förelåg nya brott, endast borde komma i fråga om frivårdens alla andra resurser kunde anses uttömda. Därtill skulle frihetsberövandet aldrig vara längre än vad som behövdes för att på nytt förbereda den dömda för frivård. Möjligheterna att snabbt erhålla ny villkorlig frigivning respektive en ny period av vård utom anstalt ansågs viktiga. Genom en sådan ingripandemöjlighet menade beredningen att behovet av kontroll och samhällsskydd tillgodosågs tillräckligt. Andra åtgärder ansågs verkninglösa och olämpliga varför beredningen föreslog att såväl varning som vitesföreläggande borde avskaffas.

Avseende omhändertagandeinstitutet menade beredningen att det fyllde en viktig utredningsfunktion och därför borde behållas trots sin repressiva karaktär. Stor restriktivitet skulle dock gälla och omhändertagandena vara så korta som möjligt.⁵⁹

Även i 1973 års statsverksproposition förordades en reform som skulle innebära en övergång till en ordning med kortare och effektivare övervakning vid skyddstillsyn.⁶⁰ Då Kriminalvårdsberedningen inte hade föreslagit någon lagtext utarbetades en promemoria inom Justitiedepartementet på grundval av beredningens förslag och de riktlinjer för det fortsatta reformarbetet som dragits upp i den just nämnda propositionen. I promemorian föreslogs att beredningens förespråkade ordning gällande sanktioner skulle komma till uttryck på så sätt att det

⁵⁹ SOU 1972:64 s. 164 f.

⁶⁰ Prop. 1973:1 bilaga 4 s. 126 ff.

tydligare skulle markeras att sådana borde användas restriktivt när misskötsamheten inte bestod av ny brottslighet.⁶¹

Varningsinstitutet kom dock att behållas, med förtydligandet att varning inte ska utnyttjas schablonartat utan tillgripas med återhållsamhet och först efter noggranna överväganden. Vitesföreläggandet avskaffades däremot då det inte hade använts sedan möjligheten infördes genom brottsbalken och således inte någonsin fyllt någon praktisk funktion.⁶²

Gällande sanktioner vid misskötsamhet framhölls i propositionen att återintagning i anstalt på grund av misskötsamhet är den mest kännbara sanktionen för den dömda. Departementschefen ansåg därför att det var väl motiverat att, precis som föreslagits i promemorian, göra ändringar i lagtexten för att tydligare markera att en sådan åtgärd inte bör tillgripas annat än i anledning av grov misskötsamhet och det först när frivårdens resurser kan anses uttömda. Ett krav på att den dömda allvarligt åsidosatt sina åligganden infördes därför.⁶³ Bestämmelsen har inte ändrats i detta hänseende sedan dess och kravet innebär således alltså att ett undanröjande endast bör beslutas med anledning av grov misskötsamhet.⁶⁴

Genom det andra kravet – *att det kan antas att sådana åtgärder som Kriminalvården får vidta blir utan verkan* – finns ett krav på att en så ingripande sanktion som omvandling av påföljden i regel måste ha föregåtts av andra försök att komma till rätta med misskötsamheten. I förarbetena till bestämmelsen anges att det inte kan undvikas att den som konsekvent underlåter att rätta sig efter de regler som gäller för en frivårdspåföljd till slut måste ges en frihetsberövande påföljd, men att en ingripande sanktion i regel måste ha föregåtts av andra försök att komma till rätta med misskötsamhet från den dömdes sida. Det framhålls också att det bara i mycket särpräglade fall kan komma i fråga att väcka talan om undanröjande av skyddstillsynen om den aktuella misskötsamheten endast består i brott mot de allmänna skötsamhetskrav som är förenade med påföljden.⁶⁵ Det nu sagda har bekräftats av Högsta domstolen (se nästa avsnitt).

⁶¹ Prop. 1973:131 s. 27.

⁶² A.prop. s. 41.

⁶³ A.prop. s. 42.

⁶⁴ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, (8 juni 2022, version 20 JUNO) kommentaren till 28 kap. 8 § brottsbalken.

⁶⁵ Prop. 1982/83:85 s. 93 och 97.

När samhällstjänst infördes på försök 1990 genomfördes inga förändringar i det nu diskuterade avseendet. Det uttalades dock i propositionen att det är viktigt att samhällstjänsten snabbt kan bytas ut mot en annan påföljd om den dömde inte fullgör samhällstjänsten enligt den arbetsplan som har upprättats. Dessutom framhölls att det är viktigt att utgångspunkten är att misskötsamhet ska leda till att talan förs om undanröjande eftersom det endast är då som påföljdskombinationen framstår som ett trovärdigt alternativ till fängelse. Normalt bör därför just misskött samhällstjänst betraktas som ett sådant allvarligt åsidosättande av den dömdes åligganden att påföljden bör omvandlas, men omständigheterna kan vara sådana att övervakningsnämnden kan nöja sig med att meddela den dömde en varning.⁶⁶ Även detta synsätt har bekräftats av Högsta domstolen, dock endast i relation till just skyddstillsyn och samhällstjänst, det vill säga inte vid villkorlig dom och samhällstjänst (se i det följande).

Frågan om en överträdelse av villkoren för samhällstjänsten är en allvarlig eller mindre allvarlig förseelse ska således avgöras efter omständigheterna i det enskilda fallet. En utgångspunkt är dock att underlåtenhet att följa arbetsplanen ska leda till ett undanröjande. Varje fall av till exempel för sen ankomst, frånvaro eller mindre gott arbetsresultat kan dock självklart enligt förarbetena inte leda till ett undanröjande. Skäl för undanröjande föreligger dock om sådana var för sig mindre överträdelser upprepas i sådan utsträckning att den dömde inte längre kan anses följa arbetsplanen.⁶⁷

När samhällstjänsten blev ett permanent inslag i påföljdssystemet 1999 och även utsträcktes till att kunna kombineras med villkorlig dom, gjordes inga förändringar av reglerna för undanröjande av påföljderna.⁶⁸

Högsta domstolens praxis

Frågan om undanröjande av skyddstillsyn har behandlats av Högsta domstolen vid ett antal tillfällen. I NJA 1986 s. 78 konstaterade domstolen att förutsättningarna för ett undanröjande ska bedömas med hänsyn till de förhållanden som föreligger då domstolen fattar sitt beslut. I målet fann domstolen att den dömde förvisso åsidosatt sina åligganden allvarligt, men att han efter målets handläggning i tingsrätten

⁶⁶ Prop. 1989/90:7 s. 28 f. samt avseende kontraktsvård prop. 1986/87:106 s. 42.

⁶⁷ Prop. 1989/90:7 s. 35.

⁶⁸ Se prop. 1997/98:96 s. 103 f.

själv hade vidtagit åtgärder för att skaffa arbete och fast bostad. Han hade därmed av egen kraft kunnat anpassa sig i samhället. Domstolen ansåg därför att det inte längre förelåg förutsättningar för att undanröja skyddstillsynen.

I NJA 2011 s. 511 var det fråga om en person som dömts till skyddstillsyn och fängelse i tre månader för bedrägeribrottslighet. En månad efter domen tilldelades han en varning samt fick övervakningstiden förlängd med en månad. Beslutet grundades på att han vid två tillfällen under samma månad uteblivit från besök hos sin övervakare trots att han kallats per post. Det antecknades dock att han haft problem med posten samt inte anmält en ny adress till frivården. Fängelsestraffet avtjänades, men därefter inkom ytterligare en anmälan till övervakningsnämnden att han misskött sin övervakning och Kriminalvården begärde hos åklagare att skyddstillsynen skulle undanröjas. Den misskötsamhet som åberopades bestod av följande. Den 30 november skulle han ha ringt sin övervakare men gjorde det först påföljande dag. Den 4 december uteblev han från ett möte med sin övervakare. Innan mötet hade han ringt och anmält sig sjuk, varvid han fått beskedet att ringa sin övervakare den 7 december. Den dagen ringde han i stället sin handläggare vid frivården, och påföljande dag ringde han övervakaren. Den 14 december uteblev han från ett möte med sin övervakare och handläggare. Därefter uteblev han från två ytterligare sammanträden med övervakningsnämnden, som därför beslutade att överlämna ärendet om undanröjande till åklagare.

Högsta domstolen knyter i sina domskäl an till propositionsuttalandet från 1973 om att undanröjande är en kännbar sanktion som är avsedd att tillämpas endast vid grov misskötsamhet och först när frivårdens resurser kan anses uttömda. Den misskötsamhet som övervakningsnämnden åberopat kunde enligt domstolen inte anses utgöra sådan allvarlig misskötsamhet som ska föranleda att skyddstillsynen undanröjs. Den dömdes personliga förhållanden hade därtill förbättrats och stabiliserats på ett betydande sätt jämfört med hans situation vid tiden för domen och den närmaste tiden därefter. Det fanns därför enligt domstolen inte heller skäl att närmare överväga förutsättningarna att meddela honom en varning.

Slutligen har Högsta domstolen i NJA 2015 s. 155 prövat frågan om undanröjande av en skyddstillsyn som förenats med en föreskrift om samhällstjänst. Brottsligheten bestod av bland annat misshandel och stöld. I målet hade påföljden bestämts till skyddstillsyn med

140 timmars samhällstjänst. Alternativstraffet var fängelse i sex månader. Åklagaren gjorde i sin begäran om undanröjande gällande att den dömde upprepade gånger hade uteblivit från arbetsplatsen för samhällstjänst utan giltiga skäl. Högsta domstolen uttalade att förarbetena till bestämmelsen om undanröjande får uppfattas så att det ska vara en klar skillnad vid bedömningen av om den dömde allvarligt har åsidosatt sina åligganden såsom dömd till skyddstillsyn och de fall där skyddstillsynen har förenats med en föreskrift om samhällstjänst. Utgångspunkten ska vara att om en samhällstjänst har missköts så är det fråga om sådan grov oaktsamhet som kan ligga till grund för ett undanröjande av skyddstillsynen.

I målet hade den dömde vid flera tillfällen brutit mot den plan som gällde för samhällstjänsten utan att ha någon giltig ursäkt för det. Det rådde enligt domstolen ingen tvekan om att han därmed allvarligt hade åsidosatt vad han haft att fullgöra genom domen på skyddstillsyn. Gällande det andra kravet – att det ska kunna antas att åtgärder som övervakningsnämnden (nu Kriminalvården) får vidta blir utan verkan – konstaterade domstolen att några uttalanden om detta inte gjordes när brottsbalken infördes. I viss doktrin har dock uttalats att det inte är en förutsättning för undanröjande att övervakningsnämnden dessförinnan vidtagit någon åtgärd som den skulle kunna vidta, men att det av naturliga skäl sällan kan antas att den dömde inte kommer att låta rätta sig om nämnden inte har försökt med någon åtgärd. Högsta domstolen framhöll följande:

Konstruktionen av samhällstjänsten, som en skärpt form av villkorlig dom eller skyddstillsyn med ett alternativt fängelsestraff angivet, och de uttalanden om att samhällstjänstens trovärdighet som påföljdsalternativ kräver att den snabbt kan bytas ut mot en annan påföljd om den dömde inte fullgör samhällstjänstarbetet enligt sitt åtagande och arbetsplanen får dock anses innebära, att bedömningar av den dömdes framtida förhållningssätt och av förutsättningarna för att han eller hon ska följa den uppgjorda arbetsplanen träder mera i bakgrunden när en samhällstjänst har missköts. I stället gäller att domstolen i större utsträckning får grunda sitt beslut på misskötsamheten som sådan (se p. 21).

Detta betyder emellertid inte att domstolen kan underlåta att bedöma den i lagen angivna förutsättningen att det kan antas att åtgärder som övervakningsnämnden får vidta blir utan verkan. Denna fråga ska bedömas med hänsyn till de förhållanden som föreligger när domstolen fattar sitt beslut (se NJA 1986 s. 78). Det är en mycket ingripande åtgärd att ersätta en skyddstillsyn med ett fängelsestraff. I det särskilda fallet kan också en åtgärd av övervakningsnämnden leda till att samhällstjänsten faktiskt genomförs och att ett undanröjande kan undvikas. Det bör därför

normalt krävas att övervakningsnämnden har vidtagit åtminstone någon åtgärd, t.ex. meddelat den dömde en varning, som har visat sig verkningslös, för att det ska vara berättigat att undanröja en skyddstillsyn med samhällstjänst. Övervakningsnämndens åtgärder bör sättas in snabbt i fall då samhällstjänst har missköts.

Det kunde i det aktuella fallet inte antas att åtgärder som övervakningsnämnden fick vidta skulle bli utan verkan. Den dömde hade inte tilldelats någon varning och därtill hade den dömdes personliga och sociala situation, drygt ett år efter misskötsamheten, förbättrats så påtagligt att det saknades skäl att anta att han inte skulle rätta sig efter en varning. Skyddstillsynen undanröjdes därför inte.⁶⁹

7.3.6 Något om undanröjande av villkorlig dom som förenats med samhällstjänst

Det är Kriminalvården som ansvarar för verkställigheten av villkorlig dom med samhällstjänst och även i dessa fall upprättas en arbetsplan som den dömde ska följa. Kriminalvården har dock ingen möjlighet att ändra en föreskrift om samhällstjänst, utan så sker av rätten på talan av åklagare när det finns skäl för det. I motiven anges dock att det torde vara mera sällan som det blir aktuellt att ändra eller upphäva en föreskrift om samhällstjänst vid villkorlig dom utan i stället mer vanligt att påföljden i dess helhet undanröjs.⁷⁰ Ett undanröjande kan ske om den dömde inte iakttar vad som åligger honom eller henne enligt den villkorliga domen. I dessa fall ankommer det på åklagare att före prøvotidens utgång väcka talan i domstol. Rätten får då enligt 27 kap. 6 § brottsbalken meddela varning, meddela föreskrift om att den dömde ska fullgöra skadeståndsskyldighet eller biträda den skadelidande med visst arbete eller undanröja den villkorliga domen och bestämma annan påföljd för brottet. När den nya påföljden bestäms ska rätten ta hänsyn till om böter dömts ut samt till vad den dömde undergått till följd av samhällstjänst.

Enligt förarbetena ska misskötsamhet av samhällstjänst i samband med villkorlig dom normalt leda till att talan förs om undanröjande. På samma sätt som vid skyddstillsyn bör också misskött samhällstjänst vid villkorlig dom enligt motiven betraktas som ett allvarligt åsidosät-

⁶⁹ Domstolen konstaterade i samma mål att den dömde, under vissa förutsättningar, har en principiell rätt till muntlig förhandling också i hovrätten.

⁷⁰ Prop. 1997/98:96 s. 188.

tande, även om det kan finnas fall där omständigheterna är sådana att det är tillräckligt med en varning.⁷¹

Det finns i anslutning till detta skäl att påminna om att Högsta domstolens praxis endast tar sikte på de fall där en ådömd skyddstillsyn, samt i förekommande fall samhällstjänst, allvarligt missköts. Vid undanröjande av en villkorlig dom finns inte heller något krav på att andra åtgärder kan antas bli utan verkan. Förutsättningarna för undanröjande skiljer sig således åt. Det nu sagda innebär enligt vår mening att det finns en mycket stark presumtion för att rätten ska besluta om undanröjande av en villkorlig dom med tillhörande samhällstjänst i de fall den dömde inte iakttagit det som följer av hans eller hennes arbetsplan.

7.3.7 Processuella regler

Av 19 § andra stycket lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken framgår att det som i rättegångsbalken föreskrivs för brottmål ska gälla även vid förfarande om undanröjande av påföljd och utdömmande av annan påföljd för brott eller om någon annan åtgärd i fråga om utdömd påföljd, om inget annat är föreskrivet.⁷²

Sådana särskilda rättegångsbestämmelser finns i 38 kap. brottsbalken. Talan om undanröjande enligt 38 kap. 8 § väcks vid den tingsrätt inom vars område det frivårdskontor ligger där den skyddstillsynsdömde är inskriven, eller vid den rätt som först avgjort det mål där skyddstillsyn dömts ut (38 kap. 3 § andra stycket). Målet får dock också tas upp av den rätt där brottmål mot den dömde är väckt eller där mål om åtgärd enligt 32 kap. 4 § redan tagits upp samt där den dömde mera varaktigt upprätthåller sig, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Nämndemän ska enligt 38 kap. 6 § delta i beslutet om undanröjande. Tingsrätten ska ge den dömde tillfälle att yttra sig och om den dömde begär att bli hörd muntligen ska han eller hon ges tillfälle till det. Rättens avgörande av saken sker genom beslut (38 kap. 8 §). Ett beslut om föreskrifter, övervakning eller prøvotid som fattas med stöd av 28 kap. 9 § gäller omedelbart om inte något annat beslutas (38 kap. 9 §).

⁷¹ Prop. 1997/98:96 s. 104.

⁷² Det framgår också att om den dömde är intagen i anstalt eller i särskilt ungdomshem som avses i 32 kap. 5 § brottsbalken för verkställighet av påföljd, ska han eller hon anses som häktad för brottet.

7.4 Vissa statistiska uppgifter avseende skyddstillsyn

7.4.1 Påbörjade verkställigheter och framställningar om undanröjande

Diagrammet nedan visar antalet påbörjade verkställigheter av skyddstillsyn över tid. Under 2022 påbörjades totalt 10 487 verkställigheter inom frivården, vilket jämfört med 2021 var en minskning med drygt 600 verkställigheter. 2021 hade dock det högsta inflödet till frivården sedan 2015. Av dessa nästan 10 500 påbörjade verkställigheter avsåg 5 960 (6 285 år 2021) skyddstillsyn, varav 3 960 var utan något tillägg (fängelse, kontraktsvård och samhällstjänst). Detta innebär att ungefär två tredjedelar av alla utdömda skyddstillsynspåföljder är utan tillägg. I 1 212 fall var skyddstillsynen förenad med samhällstjänst, i 474 fall med kontraktsvård och i 315 fall med fängelse. Andelen som kombineras med kontraktsvård har minskat kraftigt över tid, 2014 var det 856 sådana domar. Ungefär tre fjärdedelar fullföljer sin kontraktsvård.

Drygt hälften som påbörjade skyddstillsyn 2020–2022 var mellan 20 och 34 år. 43 procent hade narkotikabrott/smuggling som huvudbrott, vilket också gällde 2021. År 2013 var motsvarande andel 26 procent. Andra vanligt förekommande huvudbrott 2022 var våldsbrott (16 procent) och tillgreppsbrott (11 procent).⁷³

Domstolsverket för ingen särskild statistik över mål om undanröjande av skyddstillsyn och det är inte möjligt att söka fram detaljerade uppgifter i domstolarnas verksamhetsstöd. Genom att söka på en viss måltyp i ärendehanteringssystemet Vera kan man dock få fram att det inkom cirka 1 500 mål om undanröjande och förvandling av påföljd i övrigt till landets tingsrätter 2022.⁷⁴

Från Kriminalvården, som sedan maj 2021 ansvarar för att begära undanröjande i stället för övervakningsnämnderna, noteras följande gällande framställan om undanröjande av skyddstillsyn.

⁷³ KOS 2021 s. 53 och KOS 2022 s. 63 ff.

⁷⁴ Statistik från Domstolsverket per e-post den 19 december 2022.

Tabell 7.3 Framställan till åklagare om undanröjande av skyddstillsyn
2015–2023 (avseende 2023 är siffrorna preliminära)

Beslut i ÖN	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antal framställningar	818	748	855	1 039	1 091	938	871	999	1 331
Antal undanröjda	–	–	–	–	–	–	640	711	898
Andel	–	–	–	–	–	–	73 %	71 %	67 %

Källa: Kriminalvården, KVR.

Det är svårt att dra några slutsatser utifrån de nu angivna siffrorna över beslut om undanröjande av skyddstillsyn, men det kan noteras att drygt 6 000 verkställigheter av skyddstillsyn påbörjades 2021 samt 2022 och att andelen framställan av undanröjande tycks uppgå till omkring 15 procent av dessa. Det framstår som ett rimligt antagande att begäran om undanröjande sker i ungefär 15 procent av de ådömda skyddstillsynerna, vilket talar för att de flesta av de som döms faktiskt sköter sin verkställighet.⁷⁵ I en studie från 2010 där frivårdspåföljderna undersöktes särskilt konstaterades dock att endast tre procent hade fått sin skyddstillsyn undanröjd på grund av misskötsamhet.⁷⁶ En relativt kraftig ökning i antalet undanröjanden kan därför skönjas.

7.4.2 Kort om återfall i brott efter skyddstillsyn

Andelen återfall i brott inom tre år efter påbörjad skyddstillsyn har varit relativt stabil över tid och är något över trettio procent enligt Kriminalvårdens statistik.⁷⁷

I Brås statistik görs en uppdelning mellan de som dömts till skyddstillsyn med eller utan samhällstjänst som mest ingripande påföljd. Av de som dömdes till *skyddstillsyn* som mest ingripande påföljd 2016 hade 61 procent återfallit efter tre år. Det var en minskning med en procentenhet jämfört med 2007. För den preliminära statistiken avseende 2020 uppgår andelen återfall inom ett år till 39 procent, vilket jämfört med 2011 är en minskning med tre procentenheter.

⁷⁵ Detta ligger i linje med Kriminalvårdens beräkningar i remissvaret till den inom Justitiedepartementet upprättade promemorian Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda, se s. 2.

⁷⁶ Brå-rapport 2010:10 s. 8.

⁷⁷ Kriminalvården, KOS 2022 s. 98.

För *skyddstillsyn med samhällstjänst* var motsvarande andel som återfallit inom tre år 45 procent, vilket var en minskning med sex procentenheter jämfört med 2007. För den preliminära statistiken avseende 2020 uppgår andelen återfall inom ett år till 26 procent, vilket jämfört med 2011 är en minskning med fem procentenheter.⁷⁸

7.5 Nordisk utblick

7.5.1 Inledning

Någon direkt motsvarighet till den svenska skyddstillsynen finns inte i de nordiska länderna. Flera länder har i stället ett system med villkorligt fängelse under vilket vissa föreskrifter, som just samhällstjänst, kan beslutas och åtgärder vidtas vid misskötsamhet. Samhällstjänsten är i vissa länder en egen påföljd i stället för ett tilläggsstraff. Särskild försiktighet är därför påkallad vid jämförelser.

7.5.2 Danmark

Regler om samfundstjeneste finns i den danska straffelovens (strl.) 8 kap. I Danmark kan den så kallade betingade domen (i princip villkorligt fängelse) förenas med villkor om samfundstjeneste. Under en sådan gäller att den dömde inte får begå brott under prövotiden samt ska följa föreskrivna villkor. Om den dömde överträder villkoret om samfundstjeneste eller andra villkor kan rätten enligt 8 kap. 66 § strl. i stället besluta om ett fängelsestraff eller bestämma att den betingade domen ska stå kvar, eventuellt i förbindelse med en förlängd genomförandetid för samfundstjenesten.

7.5.3 Norge

Vid misskött *samfunnsstraff* kan tingsrätten i dom bestämma att hela eller delar av det alternativa fängelsestraffet ska avtjänas i anstalt (strl. 52 §). Det krävs då att den dömde har brutit mot de villkor som föreskrivits för samhällstjänsten eller har begått ett nytt brott. Innan en sådan åtgärd aktualiseras har kriminalvården ofta kallat den dömde

⁷⁸ Brå, Statistikrapport återfall 2016 (slutlig) samt Statistikrapport återfall 2020 (preliminär).

till ett möte vid vilket vikten av att följa de uppställda kraven inskräpts (strgjfl. 58 §). Vid samtalet ska den dömde också få klart för sig vilka reaktioner som kan följa på en fortsatt, upprepad misskötsamhet. I de fall där det framstår som nödvändigt för att motverka fortsatt misskötsamhet ska kriminalvården fastställa nya villkor som den dömde ska följa. Om den dömde trots ett sådant inskräpande samtal och nya villkor fortsätter att missköta sig ska saken anmälas till rätten med begäran om att det alternativa straffet i stället ska avtjänas helt eller delvis.

Kriminalvården kan avbryta verkställigheten om den dömde inte kommer till ett inskräpande samtal eller efter ett sådant på nytt bryter mot villkoren. Om en begäran om undanröjande skickas till rätten avbryts verkställigheten från den tidpunkt då begäran når rätten.

7.5.4 Finland

Regler om reaktioner vid misskötsamhet finns i lagen (10.4.2015/400) om verkställighet av samhällspåföljder. Den dömde kan i Finland ges en varning om han eller hon bryter mot de allmänna skyldigheterna som gäller för varje samhällspåföljd, inte lämnar utandnings-, saliv- eller urinprov, bryter mot särskilda skyldigheter vid samhällstjänst, övervakningsstraff eller övervakning efter villkorlig frigivning samt viss läkemedelsbehandling under densamma (5 kap. 24 a §). I stället för en varning kan den dömde ges en anmärkning, om brottet mot skyldigheterna är ringa och det inte är upprepat.

Vid grovt brott mot skyldigheterna kan påföljden omvandlas till en annan påföljd. En samhällstjänst kan omvandlas till ett övervakningsstraff eller ett ovillkorligt fängelsestraff, den icke avtjänade delen av ett övervakningsstraff eller ett villkorligt fängelsestraff som förenats med övervakning kan förvandlas till ett ovillkorligt fängelsestraff och vid villkorligt medgiven frihet kan beslutas att reststraffet ska avtjänas i anstalt.

Ett brott mot skyldigheterna är enligt lagtexten grovt om den dömde 1) trots varning upprepade gånger bryter mot sina skyldigheter eller 2) underlåter att inleda eller avbryter avtjänandet av påföljden. Ett brott är också grovt om den dömde bryter mot sina skyldigheter på ett sätt som visar uppenbar likgiltighet för avtjänande av straffet.

7.5.5 Island

Vid ovillkorliga straff upp till 12 månader kan straffet efter beslut av Kriminalvården verkställas genom samhällstjänst i form av obetalt arbete mellan 40 och 480 timmar, om detta inte strider mot allmänintresset. En viss del kan också verkställas genom studier, om kriminalvården bestämmer det. Kriminalvården bestämmer det närmare innehållet i samhällstjänsten.

Som allmänt skötsamhetskrav gäller att den dömda inte får återfalla i brott samt samtycker till att bli övervakad av kriminalvården under verkställigheten. Det kan också föreskrivas villkor om bostad, utbildning, arbete och förbud att kontakta vissa personer, liksom förbud att använda alkohol och narkotika.

Om den dömda inte uppfyller de grundläggande kraven för samhällstjänst eller bryter mot föreskrivna villkor kan kriminalvården ändra villkoren, besluta att perioden för genomförandet ska förlängas eller att straffet ska avtjänas i anstalt. Om det är fråga om mindre allvarlig misskötsamhet ska den dömda i stället tilldelas en varning (art. 41 i den isländska verkställighetslagen). När längden av reststraffet fastställs ska det tas hänsyn till hur mycket av samhällstjänsten som genomförts. Från reststraffet kan villkorlig frigivning ske.

7.5.6 Sammanfattande bedömning

I samtliga nordiska länder finns en möjlighet att på något sätt reagera mot misskötsamhet som sker under den tid som påföljder verkställs ute i samhället. Den kanske viktigaste iakttagelsen är att en slags misskötsamhetstrappa används i alla länder. Det är inte så att den dömda vid den allra första rapporterade misskötsamheten måste avtjäna sitt straff i anstalt. Ofta hålls någon form av inskräpande samtal innan en varning delas ut och först vid ytterligare misskötsamhet som bedöms som allvarlig kan påföljden undanröjas. I denna mening ligger de nordiska systemen relativt nära varandra i sitt sätt att hantera misskötsamhet vid verkställighet av påföljder som utgör alternativ till fängelsestraff.

7.6 Våra överväganden och förslag

Bedömning: För att upprätthålla tilltron till skyddstillsynen som påföljdsalternativ är det viktigt att misskötsamhet under verkställigheten möts av tydliga och adekvata sanktioner. Sett i ljuset av den utgångspunkten finns det skäl att skärpa och förtydliga reglerna som gäller under verkställigheten av en dom på skyddstillsyn. Ändringarna bör dock inte ske genom att kravet på den grad av misskötsamhet som krävs för att påföljden ska kunna undanröjas sänks. Kravet på att den dömde på ett *allvarligt* sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne ska därför kvarstå.

7.6.1 Tre utgångspunkter för våra överväganden

Enligt direktiven ska vi överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär skärpta reaktioner vid misskötsamhet under verkställigheten av en dom på skyddstillsyn. Den huvudsakliga frågan som vi har att besvara är vilken nivå av misskötsamhet som ska krävas för att en utdömd skyddstillsyn ska undanröjas. Vi har dock inte tolkat våra direktiv som att vi måste föreslå skärpningar som består just av en sänkning av det krav som krävs för undanröjande. Det finns i stället andra, mer ändamålsenliga lösningar, vilka vi presenterar nedan.

Det finns ett antal utgångspunkter som vi menar är viktiga att ta fasta på när reglerna om misskötsamhet under skyddstillsyn utvärderas. För *det första* är det viktigt att reglerna är uppbyggda på ett sådant sätt att de möjliggör för en snabb reaktion vid konstaterad misskötsamhet. Detta understryks också i de ovan citerade förarbetsuttalandena samt i Högsta domstolens praxis. I frivårdspåföljdernas kärna ligger att den dömde ges ett förtroende, och om det missbrukas ska det alternativa, strängare straffet träda i stället. Snabbheten har ansetts särskilt viktig när skyddstillsynen är förenad med samhällstjänst eller kontraktsvård eftersom den då så tydligt valts i stället för fängelse och den alternativa strafftiden angetts i domslutet. Enligt vår mening är det viktigt att det går fort såväl till det inskräpande samtal som frivården har med klienten, som till eventuella åtgärder i övrigt som till exempel kontaktföreskrift och varning samt i förekommande fall en framställan om undanröjande. Den dömde ska omedelbart få veta vad som väntar vid fortsatt misskötsamhet och mötas av förutsebara och kon-

sekventa reaktioner. Eftersom förutsättningarna för ett undanröjande ska bedömas med hänsyn till de förhållanden som föreligger då domstolen fattar sitt beslut (NJA 1986 s. 78) är det också viktigt att prövningen kommer snabbt. Snabba och tydliga reaktioner är slutligen avgörande för att skyddstillsynen ska framstå som ett trovärdigt påföljdsalternativ till fängelse.

Kravet på snabbhet leder oss vidare in på att reglerna om reaktioner vid misskötsamhet, *för det andra*, måste vara enkla att tillämpa. Kriminalvården har i denna del framhållit att systemet i dagsläget är för komplicerat samt efterfrågat förenklingar och förtydliganden av lagstiftningen. Enligt myndigheten är det oklart vad som gäller i tiden mellan skötsamhet och allvarlig misskötsamhet, det vill säga vilken grad av misskötsamhet som krävs för att det ska vara aktuellt att begära hos åklagaren att påföljden ska undanröjas på grund av ett allvarligt åsidosättande av det som gäller.⁷⁹ Det finns enligt myndigheten en risk för att reglernas komplicerade struktur leder till en ojämn rättstillämpning mellan de olika frivårdskontoren och att det får till följd att reglerna om undanröjande framstår som godtyckliga och orättvisa för den dömda.

Även mot bakgrund av att uppgiften att framställa begäran om undanröjande relativt nyligen flyttats från övervakningsnämnderna till Kriminalvården är detta en synpunkt som är värd att ta på allvar. Att reglerna är enkla att tillämpa är viktigt. Förarbetena ger i princip ingen ledning gällande vad som ska bedömas som allvarlig misskötsamhet, särskilt inte när det är fråga om skyddstillsyn som inte har kombinerats med samhällstjänst eller kontraktsvård. Att det är enklare att bedöma misskötsamhet vid skyddstillsyn som är förenad med kontraktsvård eller samhällstjänst följer av att det då finns mer konkreta skyldigheter att bedöma misskötsamheten mot. Det finns alltid en arbetsplan eller en behandlingsplan. Det råder också i dessa fall i princip en presumtion för att en begäran om undanröjande ska framställas när kraven för det är uppfyllda. Men vad som i andra fall krävs för att konstaterad misskötsamhet ska anses allvarlig framstår som mer oklart, vilket är otillfredsställande.

En förklaring till det nu sagda skulle dock kunna vara att reglerna, *för det tredje*, i viss mån måste vara flexibla och kravet för undanröjande relativt högt ställt. Denna utgångspunkt hänger samman med att det är fråga om en grupp lagöverträdare som har stora utmaningar i jäm-

⁷⁹ Se också Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 99.

föreelse med befolkningen i övrigt. De har ofta en problematisk personlig och social situation inte sällan i kombination med missbruk. De har svagare arbetsmarknadsanknytning och sämre fysisk och psykisk hälsa än genomsnittsbefolkningen. Därtill saknar de inte sällan eget boende, sysselsättning och arbete, är skuldsatta och har ett svagt socialt nätverk liksom en svag koppling till omgivande samhället. I en undersökning av Brå framgick till exempel att tre fjärdedelar av de skyddstillsynsdömda hade ett missbruksproblem och nära hälften hade psykisk ohälsa. Endast en fjärdedel försörjde sig genom lön av arbete. De som dömts till skyddstillsyn med samhällstjänst levde däremot i högre grad socialt ordnade liv.⁸⁰

Också forskningen visar att den psykiska ohälsan bland de intagna i kriminalvården såväl i Sverige som i andra länder är mycket hög och att samsjukligheten är utbredd. För både män och kvinnor är tillstånd som depression, psykossjukdomar, posttraumatiskt stressymptom (PTSD), suicidförsök och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar samt personlighetssyndrom, mycket vanligare hos Kriminalvårdens klienter än i befolkningen i stort.⁸¹

Som ytterligare exempel kan nämnas att drygt hälften av de som påbörjade en skyddstillsyn 2019–2021 var mellan 20 och 34 år. Det är med andra ord fråga om relativt unga människor. Även brottstyperna de döms för tyder på en större problembild med missbruk av alkohol eller droger. 43 procent av de dömda till skyddstillsyn 2021 hade narkotikabrott/smuggling som huvudbrott. Även den förhållandevis stora andelen tillgreppsbrott (11 %) tyder på en besvärlig livssituation. Att det nu sagda innebär att de som ådöms skyddstillsyn kan ha vissa utmaningar med att följa de instruktioner som en skyddstillsyn innebär framstår som självklart. I praktiken är det inte sällan så att domstolen dömer till skyddstillsyn för att den dömda har ett uppenbart behov av stöd och hjälp för att klara av ett liv utan kriminalitet.

Vi menar att detta måste tas i beaktande när skyddstillsynen utvärderas. Att alltför kategoriskt undanröja en skyddstillsyn vid minsta misskötsamhet riskerar att urholka påföljden på ett sådant sätt att det kan ifrågasättas om den då kommer att fylla någon reell funktion.

⁸⁰ Brå-rapport 2010:10, Frivården i Sverige. En kartläggning s. 23 ff.

⁸¹ Se t.ex. Kriminalvården, Kort om psykisk ohälsa hos kriminalvårdsklienter s. 10 och 12 med vidare hänvisningar till studier samt Kriminalvården, Kartläggning 2013. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter. Detta gäller också internationellt, se t.ex. Gröning, Juridiske perspektiv på endringer i fengselpopulasjonen i Gärtner Westrheim och Kjaersgaard Eide (red.), Kunskapsbasert straffgenomføring i kriminalomsorgen i Norge s. 58 med vidare hänvisning till såväl norska som internationella studier.

Påföljden behövs för de individer som är i behov av den kontroll och det stöd som en dom på skyddstillsyn innebär och just därför måste det också finnas en viss tolerans i systemet. Som framgått har tre fjärdedelar av de skyddstillsynsdömda ett missbruk, och erfarenhetsmässigt går motivationen för att genomgå vård upp och ned. Genom domen till skyddstillsyn ges den dömde som har personliga och sociala problem en chans att arbeta med sina problem på hemmaplan för att förbättra sina möjligheter att inte återfalla i brott. Om vägen till undanröjande kortas finns helt enkelt en risk för att syftet med påföljden tappas bort. Framgångsrik frivård handlar också i stor utsträckning om mötet mellan den dömde och hans eller hennes kontaktperson i frivården, varför det måste finnas ett utrymme och tid för att etablera en god relation som bygger på ömsesidigt förtroende.⁸²

I anslutning till detta är det också värt att framhålla att de åtgärder som Kriminalvården får vidta inte främst bör förstås som bestraffningar, utan snarare som medel för att få den dömde att genomföra de insatser som planerats under övervakningen. Att reagera mot misskötsamhet är därför en del av ett effektivt återfallsförebyggande arbete – ett sådant kräver regelbunden kontakt med den dömde och genom en tydlig reaktion kan sannolikheten för att den dömde håller fortsatt kontakt med frivården öka. I förlängningen kan också återfallen bli färre genom att den dömde genom stöd och kontroll kan integreras i samhället på ett förtjänstfullt sätt. I denna mening kan påföljden beskrivas som en slags toleranspåföljd. Den skyddstillsynsdömde testas mot de utmaningar som livet innebär, men under stöd och kontroll. Detsamma gäller i de fall då en skyddstillsyn kombineras med samhällstjänst. I dessa fall ges den dömde en chans att komma in på arbetsmarknaden, vilket kan vara helt avgörande för en anpassning i samhället och ett liv utan kriminalitet. Att frivården har större möjligheter att vidta åtgärder för återanpassning än vad som är möjligt på anstalterna står därtill klart och är i stor utsträckning allmänt accepterat. I denna mening innebär fler genomförda skyddstillsynspåföljder, om de får effekt, ett ökat samhällsskydd.

Mot detta måste givetvis, slutligen, vägas att skyddstillsynen också hos den breda allmänheten måste framstå som ett trovärdigt alternativ till fängelse. Viktigt att framhålla är också att det finns de som döms till påföljden som inte har en lika bred problembild som tecknats ovan samt att de som tillhör den organiserade brottsligheten sällan blir

⁸² Se om arbetet utifrån Krimstics i kapitel 5.

aktuella för skyddstillsyn. I detta hänseende är det viktigt att domstolen är lyhörd inför det som kommer till uttryck i personutredningen i målet.

Med hänsyn till att de allra flesta som ådöms skyddstillsyn har en bred problembild och en svår livssituation framstår det enligt vår mening inte som en lämplig väg framåt att sänka kravet på den misskötsamhet som krävs för ett undanröjande. Vi menar i stället att det arbete som sker när misskötsamhet hanteras av frivården är en viktig del av det återfallsförebyggande arbetet. Ett lägre ställt krav riskerar också att komma i konflikt med proportionalitetsprincipen, som innebär att en mindre ingripande åtgärd alltid ska väljas om den är tillräcklig för att komma till rätta med misskötsamheten.

Däremot anser vi att det finns andra och mer lämpliga möjligheter att ändra reglerna i skärpande och förtydligande riktning. Sådana förslag presenteras därför i de följande avsnitten.

7.6.2 Det ska förtydligas när misskötsamhet är allvarlig

Bedömning: De materiella bestämmelserna om åtgärder vid misskötsamhet är i huvudsak ändamålsenligt utformade, men det finns skäl att förtydliga vad som krävs för att det ska vara fråga om att den dömde på ett *allvarligt* sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne enligt domen på skyddstillsyn. Därtill ska kravet på att det kan antas att den dömde inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta endast prövas av myndigheten inför en anmälan till åklagaren om undanröjande och inte på nytt av domstol i misskötsamhetsprövningen.

Förslag: En ny paragraf (28 kap. 8 a §) ska införas för att ge bättre vägledning i bedömningen av om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne enligt domen på skyddstillsyn.

28 kap. 8 § ska endast vara tillämplig i Kriminalvårdens bedömning av om myndigheten ska begära att åklagare för talan vid domstol om att skyddstillsynen ska undanröjas och inte längre beaktas av rätten i prövningen av om skyddstillsynen ska undanröjas.

Skälen för vår bedömning och vårt förslag

Som redan framgått menar vi att sanktionssystemet vid misskötsamhet under verkställighet av en dom på skyddstillsyn i det stora hela är ändamålsenligt utformat. Det finns goda möjligheter att ingripa med åtgärder som står i proportion till misskötsamheten samt att successivt trappa upp åtgärderna vid fortsatt misskötsamhet. Med tanke på att den mest kännbara reaktionen är ett undanröjande av skyddstillsynen anser vi att det är lämpligt med ett högt ställt krav, i likhet med vad som framfördes när allvarlighetskravet infördes. Som Kriminalvården påpekat under utredningens gång är det dock i viss mån oklart när misskötsamheten är så pass allvarlig att myndigheten ska begära hos åklagare att påföljden ska undanröjas. När är åsidosättandena av vad som gäller så allvarliga att 28 kap. 8 § brottsbalken är tillämplig?

I och med att påföljden oftast bestäms till fängelse i stället för skyddstillsyn handlar frågan ytterst om den dömda ska frihetsberövas eller inte. Det måste därför vara tydligt när ett undanröjande kan aktualiseras. Ett sätt på vilket reglerna kan förtydligas och systemet göras mer förutsebart är genom att det i lagtexten anges vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om misskötsamheten är allvarlig. Vi föreslår att en ny bestämmelse ska införas där vissa omständigheter som typiskt sett talar för att misskötsamheten är allvarlig tas upp. I nästa avsnitt redogör vi för hur en sådan förtydligande paragraf bör utformas.

I vilka situationer har den dömda på ett allvarligt sätt brutit mot vad som gäller för honom eller henne?

Inledning och förtydligande av att frågan ska avgöras genom en helhetsbedömning

Inledningsvis bör framhållas att de omständigheter som tas upp i lagtext i nu berört avseende aldrig kan vara fullständiga. I bestämmelsen måste i stället anges vissa omständigheter som typiskt sett innebär att den dömda på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller enligt domen på skyddstillsyn. På kriminalvårdsnivån kommer den ansvarige handläggaren på frivården ofrånkomligen alltid ha en svår men synnerligen viktig uppgift att på bästa sätt hantera de avvikelser som sker under den tid som skyddstillsynen pågår. Det gäller att se till varje individs förutsättningar och samtidigt värna om viktiga principer som

proportionalitet, likabehandling och förutsebarhet. Frivårdsinspektörerna är dock särskilt utbildade för att hantera bland annat de skyddstillsynsdömda och de är i egenskap av sin profession bäst rustade för att hantera och bedöma de frågor som aktualiseras under påföljdens avtjänande. De är skickade att på ett rättssäkert sätt hantera den flexibilitet som enligt vår mening krävs om skyddstillsynen ska bidra till att den dömde avhåller sig från fortsatt brottslighet.

Syftet med att införa den nya paragrafen är att i lagtexten fånga in vissa faktorer som typiskt sett talar för att fråga är om allvarlig misskötsamhet, men också påminna om att det alltid ska ske en samlad bedömning av samtliga omständigheter i det aktuella fallet, där skäl som talar för respektive emot allvarlig misskötsamhet viktas mot varandra. Det bör därför framgå av lagtexten att det alltid ska ske en helhetsbedömning. Vidare bör det framgå att vissa omständigheter särskilt ska beaktas. Vårt mål är att det på så sätt ska bli lättare för såväl Kriminalvården som domstolarna att avgöra när den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller enligt domen på skyddstillsyn.

Vad som gäller för den skyddstillsynsdömde framgår av domslutet, men preciseras och konkretiseras därtill alltid i en individuell verkställighetsplan där de beslutade föreskrifterna framgår. Verkställighetsplanen bör därför, precis som nu, bilda utgångspunkt för bedömningen av misskötsamheten. Den huvudsakliga frågan som ska besvaras är om den dömde på ett tillräckligt allvarligt sätt försummat en eller flera förpliktelser som följer av domen på skyddstillsyn.

Underlåtenhet att medverka till att övervakningen kan verkställas

Inför en dom på skyddstillsyn har den dömde i de allra flesta fall varit hos Kriminalvården och genomfört en personutredning.⁸³ Utredningen, som genomförs av en handläggare hos frivården, mynnar ut i ett förslag på vilken påföljd som är lämplig om personen döms. Frivården undersöker om den misstänkte är i behov av stöd och eller kontroll för att inte återfalla i brott. Om skyddstillsyn kan komma i fråga ska utredningen också avse behovet av övervakning och innehållet i övervakningen i det enskilda fallet. Om det finns behov av

⁸³ Se lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. och förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

särskilda föreskrifter ska dessa förberedas i samverkan med den misstänkte och andra som berörs.

Om samhällstjänst föreslås ska det också framgå om den dömde är villig att följa en sådan föreskrift (se 5 och 6 §§ förordningen om särskild personutredning i brottmål). Under mötet får således den dömde tydlig information om den föreslagna påföljdens innehåll.

Om den dömde inte varit föremål för någon personutredning kommer i stället den domare som dömer i målet att höra sig för om de personliga förhållandena under huvudförhandlingen och informera om vad en skyddstillsyn, samt i förekommande fall samhällstjänst, innebär. Det är givetvis viktigt att detta antecknas noga av tingsrätten i det protokoll eller de anteckningar som förs över huvudförhandlingen. För samhällstjänst krävs därtill att den dömde samtycker till en sådan föreskrift. Även detta måste anges i domstolens protokoll eller anteckningar.

I de fall där den tilltalade sedermera döms till skyddstillsyn har han eller hon således fått tydlig information om vad påföljden innebär samt vad som förväntas av honom eller henne under verkställigheten. Som systemet är utformat i dag inleds verkställigheten av en skyddstillsyn samma dag som domen avkunnas eller meddelas om inte något annat beslutas. Den dömde vet att påföljden, inklusive övervakningen, inleds direkt och bör därför också vara beredd på att inställa sig hos frivården så snart en kallelse kommer.

Enligt 5 kap. 3 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder (frivårdsförordningen) ska en tjänsteman vid Kriminalvården så snart som möjligt när övervakningen inleds och senast inom en månad sammanträffa med den dömde och en eventuell övervakare. Vid detta möte upprättas också en plan för övervakningen. Om den dömde inte skulle hörsamma de kallelser som Kriminalvården skickar ut till det inledande mötet på frivården bör därför en sådan underlåtenhet bedömas som ett allvarligt åsidosättande av vad som gäller i ett tidigt skede. Den dömde har ju fått tydlig information om vad som gäller och bör därför visa att han eller hon är beredd på att snabbt inleda arbetet som följer med en dom på skyddstillsyn. Då övervakningen är det centrala verkställighetsinnehållet i påföljden ska den komma i gång så snart som möjligt. Genom att inte medverka till att övervakningen kan verkställas har den dömde på ett tydligt och särskilt allvarligt sätt visat ligkiltighet inför det valda påföljdsalternativet och det bör ses som ett särskilt allvarligt exempel av misskötsamhet. Givetvis

kan bedömningen bli en annan om den dömde kan visa godtagbara skäl för sin underlåtenhet, till exempel om fråga varit om en sjukhusvistelse där han eller hon inte haft tillgång till sin post eller sin mobiltelefon.

Den dömde bryter mot föreskrifter och villkor som gäller under verkställigheten

Som ytterligare exempel bör anges i lagtexten att den dömde bryter mot beslutade föreskrifter och villkor. Det är det som beslutats och antecknats i den individuella verkställighetsplanen eller som framgår av domslutet som utgör det centrala innehållet i skyddstillsynen och det som gäller ska följas.

Om samhällstjänst ska genomföras under skyddstillsynen upprättas en arbetsplan och vid skyddstillsyn med kontraktsvård alltid en behandlingsplan. Kriminalvården har också enligt frivårdsförordningen en skyldighet att informera den dömde om innehållet i dessa dokument och de är av stor betydelse för bedömningen av misskötsamheten.

Som vi sett ovan beslutas föreskrifter i mycket stor utsträckning under övervakningen. Det är dessa som ger övervakningen ett mer konkret och individanpassat innehåll. Avvikelser från föreskrifter och villkor hanteras redan i dag som misskötsamhet och möts av alltmer ingripande sanktioner. Enligt vår mening bör detta fortsatt gälla som utgångspunkt. Det är dock viktigt att framhålla att det i princip är möjligt att vidta åtgärder även vid avsteg från det allmänna skötsamhetskravet. För varje skyddstillsynsdömd gäller till exempel enligt 28 kap. 6 § läst tillsammans med 26 kap. 11 § andra stycket brottsbalken att han eller hon är skyldig att under prövotiden infinna sig hos Kriminalvården efter kallelse. Denna skyldighet preciseras dock ofta i en kontaktföreskrift.

Har den dömde en föreskrift i domslutet, till exempel om missbruksvård, psykiatrisk vård eller deltagande i behandling eller program, ska den följas på det sätt som preciseras i den individuella verkställighetsplanen. Detsamma gäller föreskrifter om kontakt med övervakaren, boende, sysselsättning, vistelseförbud samt alkohol- och drogkontroll. När föreskrifter beslutats gäller att den dömde ska delta i det som beslutats och det är relativt enkelt att konstatera om den dömde har försummat en preciserad förpliktelse. Detsamma gäller vid överträdelse av elektronisk övervakning. I dessa fall ska tydliga och ade-

kvata sanktioner tillgripas och den dömde göras medveten om vad som kommer att bli följden om han eller hon inte omedelbart bättrar sig.

Den dömde fortsätter att missköta sig trots varning

Som vi påpekat ovan är det inte sällan personer i svåra livssituationer som döms till skyddstillsyn. Av den anledningen har vi också framhållit att den nuvarande ordningen, med en tydlig misskötsamhetstrappa, är väl utformad. I de allra flesta fall kommer den dömde därför att bli föremål för ett antal mindre ingripande åtgärder innan Kriminalvården begär att åklagaren ska föra talan om undanröjande av skyddstillsynen. Det sista steget i upptrappningen kommer att vara den skriftliga varningen som alltid delges den dömde. I denna återfinns också information om vad som kan bli följden vid fortsatt misskötsamhet. Om den dömde trots utdelad varning fortsätter att missköta sig bör steget till begäran om undanröjande vara synnerligen kort. Det bör därför uttryckas i lagtexten att det särskilt ska beaktas om den dömde trots att han eller hon tilldelats en varning har fortsatt att missköta sig. Som exempel kan nämnas att den dömde uteblivit från flera möten enligt den kontaktföreskrift som framgår av den individuella verkställighetsplanen. Om den dömde efter varning fortsätter att utebli från möten har han eller hon som huvudregel på ett allvarligt sätt brutit mot vad som gäller och Kriminalvården bör begära att åklagaren ska föra talan om undanröjande.

Det är vid helhetsbedömningen uppenbart att den dömde inte har för avsikt att följa det som gäller för honom eller henne

I några få fall kommer det som ligger den dömde till last vara så flagrant att överträdelsen är så pass allvarlig att det bör kunna konstateras att det är uppenbart att han eller hon inte har för avsikt att följa det som gäller för honom eller henne. Det kan till exempel vara så att den dömde lämnat Sverige utan avsikt att återvända eller gör sig oanträffbar inledningsvis och inte heller själv tar ansvar för att ta kontakt med frivården. Är misskötsamheten så allvarlig att det är möjligt att beskriva den som att den dömde visar uppenbar likgiltighet för avtjänandet av skyddstillsynen – det vill säga att det är uppenbart att han eller hon inte har för avsikt att följa det som gäller – bör en talan om undanröjande

kunna aktualiseras omedelbart. I dessa fall står det också klart att den dömde inte kommer att rätta sig genom en åtgärd som Kriminalvården får vidta.

Kravet på att det ska kunna antas att den dömde inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta bör utmönstras ur domstolens misskötsamhetsbedömning

När Kriminalvården begär att en åklagare ska föra talan om att skyddstillsynen ska undanröjas har myndigheten mycket noggrant bedömt att andra åtgärder kommer att bli verkningslösa. I merparten av alla fall har också flera åtgärder redan vidtagits. Med tanke på att det är Kriminalvården som har kontakten med den dömde och att frivårdsinspektören har kunskap om den dömdes misskötsamhet och många gånger vet vilka åtgärder som bör sättas in, finns skäl att fråga sig om kriteriet bör kvarstå som en del av bedömningen av om skyddstillsynen ska undanröjas.

Med den nuvarande ordningen finns det en risk för att ärendet kommer tillbaka till frivården men utan att något nytt tillförts, vilket såväl frivården som Åklagarmyndigheten framhållit som en brist. Frivården får då börja på nytt, men i ett läge där myndigheten själv bedömt att den saknar verktyg för att komma till rätta med de problem som varit. Även om det inte kan uteslutas att ett sammanträde i tingsrätten som sådant visar att det som skett är allvarligt och att den dömde därför skärper sig på grund av det, är det svårt att motivera att frivården ska få tillbaka ärendet efter att myndigheten har gjort bedömningen att något ytterligare inte finns att göra. Förutom att det finns risk för att den dömde fortsätter att missköta sig finns det också en risk för att skyddstillsynen inte framstår som ett trovärdigt påföljdsalternativ om det alltför ofta beslutas om annan åtgärd i stället för undanröjande i dessa fall. Tidsutdräkten blir därtill betydande och frivårdens resurser tas i anspråk i stor utsträckning i fall där det mesta talar för att de inte kommer att göra någon nytta. Vi menar därför att det finns skäl att låta kriteriet kvarstå som en del i Kriminalvårdens prövning av om en talan om undanröjande bör begäras, men att domstolen endast bör bedöma om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne. Detta blir också följderna om en ny bestämmelse införs så som vi föreslagit. På detta sätt renodlas också 28 kap. 8 § brottsbalken till att vara en regel som innehåller rekvi-

siten för vad som krävs för att Kriminalvården ska kunna begära att åklagaren för talan om undanröjande av skyddstillsynen. Domstolen gör i stället sin bedömning utifrån 28 kap. 8 a och 9 §§, vilket vi anser är en fördel då det förtydligar hur prövningen ska gå till.

Om Kriminalvården har begärt att åklagare ska föra talan om undanröjande måste det avgöras från fall till fall om ytterligare ansträngningar ska göras inom ramen för skyddstillsynen. Finns ytterligare påföljder som löper parallellt måste givetvis den dömde ges tillfälle att sköta dessa. Utgångspunkten bör dock vara att några ytterligare åtgärder inte ska genomföras inom ramen för den skyddstillsyn som begärts undanröjd. Kriminalvården har bedömt att ytterligare åtgärder kan anses verkningslösa och i det skedet bör det åligga den dömde att på frivillig väg ta kontakt med frivården för det fall han eller hon vill bättra sig. Frivårdens resurser bör komma till användning där de kan antas göra mest nytta. Vi lämnar också förslag som innebär att tempot i omvandlingsärendena ska höjas, vilket också talar för att åtgärder inte behöver vidtas om myndigheten begärt att åklagaren ska föra talan om undanröjande.

Sammanfattning

Vi föreslår sammanfattningsvis att det i lagtexten ska anges vissa faktorer som typiskt sett talar för att den dömde allvarligt har åsidosatt vad som gäller för honom eller henne enligt domen på skyddstillsyn. Det ska dels framgå att det alltid ska göras en helhetsbedömning i det enskilda fallet, dels att det särskilt ska beaktas om den dömde inte har medverkat till att övervakningen kan verkställas, har brutit mot de beslutade föreskrifter och villkor som gäller under verkställigheten, eller har fortsatt att missköta sig trots att varning har meddelats. Därtill ska misskötsamheten alltid ses som allvarlig om det vid helhetsbedömningen är uppenbart att den dömde inte har för avsikt att följa det som gäller för honom eller henne. Kravet på att det ska antas att åtgärder som Kriminalvården kan vidta blir utan verkan ska inte längre prövas inom ramen för misskötsamhetsbedömningen som sker i domstol utan endast vara relevant för Kriminalvårdens bedömning av om myndigheten ska begära att åklagaren för talan om undanröjande i domstol.

7.6.3 Ett skyndsamhetskrav ska införas i lagtexten

Förslag och bedömning: För att tydliggöra att en framställan om undanröjande ska hanteras snabbt i domstolarna bör det framgå att mål som rör undanröjande av skyddstillsyn ska handläggas skyndsamt. Tillägget ska fogas till 38 kap. 19 § brottsbalken. Någon lagstadgad frist bör dock inte införas.

Målsättningen för domstolarnas handläggning ska vara att målet om undanröjande ska avgöras inom två månader från det att ansökan kom in till domstolen.

Det ska vidare framgå att Kriminalvården, i överensstämmelse med vad som redan gäller vid villkorlig dom, skyndsamt ska begära att åklagaren vid domstol ska föra talan om undanröjande så snart myndigheten bedömer att förutsättningarna är uppfyllda. Tillägget ska fogas till 28 kap. 8 § brottsbalken.

Skälen för vår bedömning och vårt förslag

Behovet av ett skyndsambetskrav

En inte helt ovanlig situation är att handläggningen av ett mål om undanröjande av skyddstillsyn drar ut på tiden i domstolarna. Inte sällan är det problem med att delge den som är föremål för talan om undanröjande kallelsen till förhandlingen. Som framhållits ovan är det av flera skäl angeläget att beslutet om undanröjande kommer så nära inpå misskötsamheten som möjligt. Även om domstolarna i dag efter förmåga handlägger mål om undanröjande med viss prioritet bör det förtydligas i lagtexten att det finns ett krav på skyndsamt handläggning av denna måltyp.

Att det är angeläget med ett effektivt förfarande i dessa situationer bekräftas av att det är möjligt att delge handlingarna i ett mål om undanröjande genom så kallad tillgänglighetsdelgivning. I förarbetena framhålls att det är förhållandevis enkelt för Kriminalvården, som är den myndighet som framför allt har kontakt med den dömde, att överblicka förfarandet och tidsåtgången för de olika momenten inför en talan i tingsrätt om undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn, vilket är en förutsättning för att kunna lämna korrekt informa-

tion så att delgivningssättet kan tillämpas av tingsrätten i dessa fall.⁸⁴ Möjligheten att använda tillgänglighetsdelgivning kommer förhoppningsvis leda till att takten till reaktion vid misskötsamhet ökas och vi menar att det är en naturlig följd att nu också införa ett skyndsamhetskrav i lagtexten.

Det finns förvisso skäl att vara återhållsam med att införa nya skyndsamhetskrav i lagtext.⁸⁵ Även utan ett sådant krav är det en grundprincip vid domstolarna att alla mål ska avgöras så snart som möjligt och inom rimlig tid.⁸⁶ I 20 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion anges till exempel att ett mål eller ärende ska avgöras så snart det kan ske.⁸⁷ För tingsrätten finns dock ingen motsvarande bestämmelse. Med tanke på de balanser som vissa domstolar har byggt upp kan det också vara svårt att följa ett skyndsamhetskrav. Vi menar dock att det är så angeläget att en ansökan om undanröjande prövas skyndsamt att det trots allt finns skäl att förtydliga detta i lagtext. Det som främst talar för ett skyndsamhetskrav är att det ofta handlar om den dömd ska dömas till en frihetsberövande påföljd i stället.⁸⁸ Ett sådant ingripande kan få stora konsekvenser för honom eller henne och det framstår som angeläget att frågan avgörs så snart som möjligt. Ett snabbt avgörande behövs också för att påföljden ska framstå som ett trovärdigt alternativ till ett fängelsestraff. Det är viktigt att samhället tydligt markerar mot att den som inte har för avsikt att följa en ådömd skyddstillsyn och inte är mottaglig för det stöd och den hjälp påföljden innebär. Den dömd har förbrukat en möjlighet till kriminalvård i frihet och får därför avtjäna sitt straff som frihetsberövad i stället.

Det kan också noteras att det finns ett skyndsamhetskrav gällande mål om uppskjuten villkorlig frigivning (se 38 kap. 19 § brottsbalken). I förarbetena angavs att frågan om uppskjuten villkorlig frigivning är av stor betydelse för den intagna och att målen därför bör handläggas

⁸⁴ Prop. 2021/22:279 s. 41–43.

⁸⁵ Se t.ex. SOU 2010:44 s. 319 ff. och särskilt s. 335 ff.

⁸⁶ Se t.ex. prop. 1982/83:134 s. 23 f.

⁸⁷ Av samma bestämmelse följer också att ett mål eller ärende eller en fråga som har kommit upp i målet eller ärendet ska handläggas med förtur, om målet, ärendet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt. Vilka mål som är s.k. förtursmål ska enligt instruktionen bestämmas i domstolens arbetsordning. I 10 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen finns en liknande formulering. I instruktionen för tingsrätt finns dock inga bestämmelser alls om förtur eller skyndsamhet.

⁸⁸ Jfr SOU 2010:44 s. 335, där en situation i vilken det anses befogat att vidta särskilda åtgärder i processuellt hänseende för att åstadkomma särskilt skyndsamt är när prövningen har betydelse för om en person ska vara fortsatt frihetsberövad eller omhändertagen. Även om frågan om ett undanröjande av en skyddstillsyn inte omedelbart är en sådan situation gränsar den till en sådan.

skyndsamt såväl hos domstolarna som hos Kriminalvården.⁸⁹ Det samma bör enligt vår mening gälla i mål om undanröjande av skyddstillsyn.

Hur ska skyndsambetskravet komma till uttryck?

Målsättningen bör vara att tiden från ansökan till beslut inte ska överskrida två månader, varken i tingsrätt eller hovrätt. Vi har övervägt om det finns skäl att införa en lagstadgad tidsfrist inom vilken frågan ska prövas av domstol i mål om undanröjande.⁹⁰ Ett sådant förslag lämnades till exempel av Frivårdskommittén, som föreslog att talan om undanröjande skulle prövas inom två veckor från anhängiggörandet, eller om den dömde var omhändertagen, inom två veckor från omhändertagandet.⁹¹ Vi menar dock att det i stället bör vara en målsättning att tiden från ansökan till beslut inte ska överskrida två månader, såväl i tingsrätt som hovrätt. Någon tidsgräns bör dock inte föras in i lagtext.

Vi vill för vår del också framhålla att om den dömde har omhändertagits med stöd av 28 kap. 11 § brottsbalken torde det ofta finnas goda skäl att avgöra undanröjandefrågan inom de tidsfrister som gäller enligt det stadgandet, det vill säga som huvudregel inom en vecka, och vid synnerliga skäl inom två veckor. Synnerliga skäl för förlängt omhändertagande enligt bestämmelsen kan föreligga om den dömde återfallit i missbruk eller om det alternativa straffet avser betydande tid.⁹² Möjligheten att vid beslut om undanröjande hålla den dömde fortsatt omhändertagen till dess beslutet får laga kraft bör också enligt vår mening användas i de situationer där det framstår som nödvändigt. Det kan till exempel vara för att avhålla den dömde från fortsatt brottslighet, om det finns risk för återfall i allvarligt missbruk eller om det finns skäl att anta att han eller hon kommer att undandra sig verkställig-

⁸⁹ Prop. 2005/06 :123 s. 67 f.

⁹⁰ I ungdomsmål gäller ett allmänt skyndsambetskrav enligt 29 § första stycket LUL. Enligt JO är en tidsåtgång på tre månader mellan det att stämningsansökan inkommer till rätten och huvudförhandling på gränsen för vad som är acceptabelt i ett mål där den tilltalade är 17 år (se JO-beslut den 22 juni 2022, dnr 4547-2021 samt JO-beslut den 21 december 2010, dnr 6169-2009). För det nyligen införda snabbförfarandet i brottmål gäller ett skyndsambetskrav och där är målsättningen att huvudförhandling ska hållas inom sex veckor. I övrigt är kraven mycket olika när ett särskilt skyndsambetskrav ställs upp i lagtexten.

⁹¹ SOU 1981:90. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

⁹² Bäcklund m.fl. Brottsbalken, (8 juni 2022, version 20 JUNO) kommentaren till 28 kap. 11 § brottsbalken.

heten av det fängelsestraff som ersatt skyddstillsynen. Den dömden får dock aldrig vara omhändertagen efter prövotidens utgång.

Att i lagtexten ange dessa frister som absoluta framstår dock som alltför långtgående och inte realistiskt med tanke på tingsrätternas och hovrätternas nuvarande målbalanser och arbetsbelastning. Vi föreslår därför inte en sådan ordning, men väl att ett allmänt skyndsamhetskrav ska komma till uttryck i lagtexten.

Det bör också införas ett skyndsamhetskrav för Kriminalvården att begära hos åklagaren att talan om undanröjande av skyddstillsyn ska väckas. Vad gäller villkorlig dom finns ett sådant i 1 kap. 3 § frivårdsförordningen. Där framgår att om Kriminalvården finner att domstolen bör fatta ett beslut enligt 27 kap. 6 § (undanröjande av villkorlig dom) ska myndigheten skyndsamt anmäla detta till åklagaren. Någon motsvarande skyndsamhetskrav finns inte avseende skyddstillsyn men bör nu införas. I nästa avsnitt tar vi ställning till om så bör ske i frivårdsförordningen eller i brottsbalken.

Den lagtekniska utformningen

Rättegångsbestämmelser avseende mål om undanröjande finns i huvudsak i 38 kap. brottsbalken. Som påpekats ovan finns redan ett skyndsamhetskrav för mål om uppskjuten villkorlig frigivning i 38 kap. 19 §. Vi anser att det lämpligaste är att det görs ett tillägg i den bestämmelsen att även mål om undanröjande av skyddstillsyn ska handläggas skyndsamt. Eftersom det i lagtext uttrycks att sådana mål ska "handläggas skyndsamt av domstolen" kommer kravet gälla i samtliga instanser.

Som framgått ovan anser vi också att det bör införas ett krav på att Kriminalvården skyndsamt ska begära att åklagaren vid domstol ska föra talan om undanröjande av skyddstillsyn enligt 28 kap. 8 § brottsbalken. Systematiska skäl talar i någon mån för att ett sådant tillägg ska ske i frivårdsförordningen, men vi menar att det tydligaste är att foga ett skyndsamhetskrav till 28 kap. 8 § brottsbalken. Det ska där anges att myndigheten *skyndsamt* ska begära att åklagaren vid domstol för talan om undanröjande.

7.6.4 Gränsen för när rätten kan underlåta att undanröja skyddstillsynen ska höjas

Förslag: För att tydliggöra att adekvata och alltmer ingripande reaktioner ska följa på konstaterad allvarlig misskötsamhet under verkställigheten av en dom på skyddstillsyn ska det krävas synnerliga skäl för att rätten ska kunna besluta om annan åtgärd än undanröjande när en sådan talan har väckts i domstol. 28 kap. 9 § brottsbalken ska ändras för att bättre återspegla detta.

Skälen för vårt förslag

Eftersom förutsättningarna för ett undanröjande ska bedömas med hänsyn till de förhållanden som föreligger då domstolen fattar sitt beslut kan en utdragen process i tingsrätten leda till att situationen är så pass mycket bättre vid prövningen att domstolen i stället för att undanröja meddelar den dömde en varning eller beslutar om en ny föreskrift. Detta framgår av 28 kap. 9 § andra stycket och uttrycks som så att rätten kan välja att besluta om åtgärd enligt 7 § om det inte finns tillräckliga skäl för att undanröja skyddstillsynen.⁹³ Även om det givetvis i grunden är mycket positivt att den dömde på egen hand förmått förbättra sin situation måste detta vägas mot att trovärdigheten för skyddstillsynen som påföljdsalternativ kräver att misskötsamhet möts med adekvata sanktioner. Förtroendet för rättsväsendet kräver att utdömda påföljder faktiskt verkställs. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att verkställigheten av en skyddstillsyn inleds vid domstolfallet och inte vid laga kraft.

Det framstår som otillfredsställande om den dömde kan missköta sig under en längre tid, förhala prövningen i domstol och därigenom undslippa ett undanröjande genom att en tid innan domstolsprövningen vara skötsam. Men eftersom det kan finnas fall där den dömde på ett stabilt och äkta sätt kommit till rätta med sin problematik så att det framstår som orättfärdigt att undanröja skyddstillsynen, trots

⁹³ 28 kap. 7 § hänvisar i sin tur till 26 kap. 18 § första stycket, men erinrar också om att en varning får meddelas. 26 kap. 18 § hänvisar i sin tur till 12 §, 13 § andra stycket samt 16 och 17 §§. De åtgärder som står till buds utöver varning är övervakning, förordna övervakare och biträdande övervakare, särskilda föreskrifter, föreskrift om skadeståndets fullgörande samt elektronisk övervakning.

tidigare konstaterad allvarlig misskötsamhet, bör det finnas en sådan ventil.⁹⁴ Den bör dock vara mindre generös än i dag.

Även från Åklagarmyndigheten och Kriminalvården har framhållits att det framstår som otillfredsställande att domstolen i vissa fall beslutar om varning eller annan åtgärd i stället för att undanröja påföljden trots att åklagaren på grundval av Kriminalvårdens bedömning begärt att skyddstillsynen ska undanröjas. Om den dömde kommer tillbaka till frivården efter att ha varit i domstol är det helt enkelt mycket svårt att få till stånd en kvalitativ skyddstillsyn. Kriminalvården har ju i och med en sådan framställan till åklagaren bedömt att alla resurser är uttömda och att de åtgärder som beslutas kommer att bli utan verkan.⁹⁵

För att tydliggöra att det finns en mycket stark presumtion för undanröjande när en sådan talan väckts föreslår vi att det ska framgå i lagtexten att andra åtgärder, inklusive varning, endast kan meddelas undantagsvis i domstol. Enligt vår mening bör det framgå att en sådan åtgärd endast får tillgripas om det föreligger synnerliga skäl. Om den dömde till exempel redan tilldelats en varning av Kriminalvården ska det alltså krävas synnerliga skäl för att domstolen också ska kunna göra det i stället för att besluta om undanröjande av skyddstillsynen.

Vi har övervägt om de övriga åtgärder som står till buds för domstolen bör utgå (besluta om övervakning, utse övervakare, besluta om föreskrifter samt elektronisk övervakning), men kommit fram till att det finns situationer där det kan vara lämpligt att i stället besluta om en sådan åtgärd. Det kan till exempel vara så att den dömde på frivillig väg blivit nykter samt deltagit i och planerar att framåt delta i behandling och därför visar en påtaglig förbättring avseende sin sociala situation. I ett sådant läge kan ett fängelsestraff riskera att radera den positiva utvecklingen och det bör vara möjligt att i stället för att besluta om varning meddela till exempel en föreskrift om att den dömde ska delta i den behandling som frivården finner lämplig. Det kan noteras att det för den dömde i praktiken kan vara mer ingripande att få en sådan föreskrift i stället för en varning. Eftersom det uppställs ett krav på synnerliga skäl är det dock viktigt att domstolen har gott underlag för en sådan utgång. Det kan ofta finnas skäl för domstolen att inhämta ett kompletterande yttrande från frivården för att utreda om den sociala

⁹⁴ Se t.ex. Svea hovrätts beslut den 5 maj 2023 i mål B 15487-22.

⁹⁵ Jfr ovan avsnitt där vi av samma skäl har föreslagit att domstolen inte längre ska lägga vikt vid om det kan antas att den dömde inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta.

situationen påtagligt har förbättrats på ett sådant sätt att det kan sägas föreligga synnerliga skäl för en annan åtgärd än undanröjande. Att rätten har en betydande utredningsskyldighet i dessa fall framgår också av ”Den verkställda skyddstillsynen” NJA 2022 s. 438.

Den lagtekniska utformningen

Vi anser att det ovan sagda på bästa sätt åstadkoms genom att 28 kap. 9 § andra stycket brottsbalken ändras på så sätt att gränsen för när domstol har möjlighet att underlåta att undanröja skyddstillsynen höjs. Enligt den nuvarande lydelsen kan så ske om det inte finns tillräckliga skäl för att undanröja skyddstillsynen. Denna lokution bör bytas ut, så att det i stället ska föreligga synnerliga skäl för att underlåta ett undanröjande och välja en annan åtgärd som till exempel varning. Det ska framgå av lagtexten att rätten endast får besluta om en åtgärd enligt 7 § om det föreligger synnerliga skäl. Fortsatt bör gälla att en sådan åtgärd inte får beslutas efter prøvotidens utgång.

Vi har övervägt om det bör krävas särskilda eller synnerliga skäl, men med tanke på att det är av vikt att påföljden framstår som ett trovärdigt alternativ anser vi att synnerliga skäl är lämpligast. På så sätt framgår tydligt att det finns en mycket stark presumtion för undanröjande när talan väl har väckts. Synnerliga skäl skulle exempelvis kunna vara när en påtaglig och mer varaktig förbättring av den sociala situationen föreligger, till exempel som en följd av behandling eller genom att den dömda fått ett arbete. I en sådan situation kan det stå klart att ett fängelsestraff riskerar att äventyra den positiva utvecklingen och det kan då föreligga särskilda skäl för att i stället vidta en annan åtgärd.

I det följande avsnitten ger vi förslag i ett par frågor som är förknippade med vårt uppdrag på ett sådant sätt att vi anser att de är möjliga att behandla inom ramen för utredningen trots att de inte uttryckligen nämns i våra direktiv.

7.6.5 Ett förtydligande om den behandlingsansvariges anmälningssplikt

Förslag: I samband med att rätten dömer till skyddstillsyn med kontraktsvård får det beslutas att den som ansvarar för behandlingen ska anmäla till Kriminalvården och åklagaren om den dömda allvarligt åsidosätter sina skyldigheter enligt planen. Då detta i princip alltid sker och bör vara utgångspunkten ska ”får” bytas ut mot ”ska” i 28 kap. 6 b § brottsbalken. På så sätt tydliggörs att toleransen för misskötsamhet under skyddstillsyn med kontraktsvård är låg.

Bestämmelsen i 28 kap. 6 b § syftar bland annat till att bryta den sekretess som annars kan gälla (se 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen). I den juridiska litteraturen har framförts att ett sådant förordnande normalt bör lämnas och så sker enligt vår erfarenhet också i stor utsträckning. För att stå i bättre överensstämmelse med den faktiska tillämpningen och för att tydliggöra att det är viktigt med ett snabbt ingripande vid misskötsamhet i dessa fall föreslår vi att det ska framgå av lagtexten att en sådan anmälningssplikt föreligger. Det behöver då inte särskilt beslutas i domen, men inget hindrar att så sker upplysningsvis även framöver.

7.7 Möjligheten att förena skyddstillsyn med fängelse ska utökas

Bedömning och förslag: Det finns såväl ett behov av som starka skäl för att oftare kunna kombinera en skyddstillsyn med ett kortare fängelsestraff. Maximitiden för frihetsberövandet bör därför höjas från tre till sex månader. Då vi föreslår att allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad (se kapitel 10) bör även minimitiden höjas till en månad.

Inledning

Det är möjligt att kombinera en skyddstillsyn med fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader. Så får endast ske om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller till den

tilltalades tidigare brottslighet (28 kap. 3 § och 30 kap. 11 § brottsbalken).⁹⁶ Tillägget av fängelse utgör en skärpning av skyddstillsynen och innebär således inte att straffet är fängelse.⁹⁷

Möjligheten ersatte institutet anstaltsbehandling i förening med skyddstillsyn 1980 och sedan dess har fängelsestraffets maximala längd om tre månader varit oförändrad.⁹⁸ Någon villkorlig frigivning sker inte från ett fängelsestraff som döms ut tillsammans med skyddstillsyn. Påföljden är därför i praktiken strängare än fängelsestraff mellan två och tre månader i den meningen att hela fängelsetiden avtjänas i anstalt.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att kombinationen inte ska motiveras av behandlingsskäl utan endast ska användas då det är oundgängligen påkallat av allmänpreventiva skäl. Det ansågs inte finnas skäl att begränsa tillämpningen till unga lagöverträdare. Kombinationen ska i princip kunna användas i alla fall då inte hänsynen till allmän laglydnad kräver en ännu strängare påföljd.⁹⁹

Syftet med att kunna addera en anstaltsvistelse är att det för det gränsskikt där valet står mellan skyddstillsyn och en betydligt allvarligare påföljd ska finnas möjlighet att tillföra skyddstillsynen ytterligare ett moment av skärpa och därigenom, särskilt vid unga lagöverträdare, vara möjligt att undvika långvariga frihetsberövanden.¹⁰⁰

Genom kravet på att påföljdsalternativet endast får användas när det är oundgängligen påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde (i praktiken det så kallade straffmättningsvärdet) eller till den tilltalades tidigare brottslighet markeras att det krävs mycket starka skäl för att påföljds kombinationen ska väljas.¹⁰¹ Denna restriktiva användning av påföljds kombinationen har också bekräftats av Högsta domstolen när det gäller vuxna lagöverträdare (se till exempel ”Tablettförvaringen” NJA 2019 s. 1032).

I ”Oaktsamhet och art” NJA 2021 s. 536 uttalade Högsta domstolen att påföljdsalternativet, särskilt beträffande unga lagöverträdare, syftar till att skapa en större möjlighet än vad en vanlig skyddstillsyn

⁹⁶ Att även brottslighetens art kan ha betydelse har klargjorts genom NJA 2013 s. 922.

⁹⁷ Jareborg och Zila, Straffrättens påföljdslära s. 46 f.

⁹⁸ SOU 1977:33 och prop. 1978/79:212 s. 51 ff. Grundtanken med det alternativet, som främst tillämpades för unga, var att genom lämplig utformad behandling i anstalt främja en positiv utveckling hos den dömda. Det skulle användas främst då det var erforderligt för den tilltalades tillrättaförande. Tre månader var maximal tid.

⁹⁹ A.prop. s. 74.

¹⁰⁰ A. prop. s. 55.

¹⁰¹ Prop. 1987/88:120 s. 108.

erbjuder att undvika ett längre fängelsestraff och så även när det är brottslighetens art som starkt talar för fängelse. För unga lagöverträdare görs således bedömningen av om påföljdsalternativet är lämpligt mer utifrån hur starka skälen är för fängelse respektive hur starka skälen är för skyddstillsyn (se t.ex. ”28:3-fängelse” NJA 2015 s. 1024 p. 22–23). Den övergripande frågan är om skyddstillsyn i kombination med en kortare tid i fängelse är en tillräckligt ingripande påföljd för den aktuella brottsligheten.

En av anledningarna till att den övre tidsgränsen sattes till tre månader ursprungligen var bland annat att någon särreglering inte skulle krävas avseende villkorlig frigivning (i samma lagstiftningsärende sänktes minimitiden för villkorlig frigivning från fyra till tre månader). Det framhölls också att remissinstanserna varit positiva (det kan noteras att två månader varit den maximala tid som kunde dömas ut för anstaltsbehandling i samband med skyddstillsyn). Minimitiden sattes för att den korresponderade med allmänna fängelseminimum.¹⁰² Enligt förarbetena anses dock utrymmet för att tillämpa skyddstillsyn i kombination med fängelsestraff på kortare tid än en månad vara förhållandevis begränsat.¹⁰³

Det finns en relativt fast praxis för hur straffmätningen av fängelse enligt 28 kap. 3 § ska gå till. Normalt brukar följande tumregler användas.

Tabell 7.4 Fängelse enligt 28 kap. 3 §

Straffmätningvärde	Fängelse enligt 28 kap. 3 §
Fängelse 6–8 månader	1 månad
Fängelse 8–10 månader	2 månader
Fängelse 10–12 månader	3 månader

När det är brottslighetens straffvärde, utan att faktorer som art och återfall finns med i bilden, som huvudsakligen talar för fängelse har i litteraturen framförts att 28:3-fängelse skulle kunna användas vid straffvärden upp till fängelse i ett år och sex månader.¹⁰⁴ Det saknas dock vägledande praxis i detta avseende.

¹⁰² A.prop. s. 54.

¹⁰³ Prop. 1980/81:44 s. 14.

¹⁰⁴ Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott s. 537.

Skälen för bedömning och vårt förslag

Längden på det fängelsestraff som en skyddstillsyn kan kombineras med har inte höjts sedan 1980 och motiverades ursprungligen mot bakgrund av reglerna om villkorlig frigivning. Numera finns det dock ett uttryckligt undantag vad gäller villkorlig frigivning från fängelsestraff som döms ut tillsammans med skyddstillsyn i 26 kap. 6 § tredje stycket brottsbalken varför det argumentet inte längre är giltigt. Det som enligt vår mening talar för att en höjning av maximitiden bör ske är de återkommande straffskaleskärpningar som skett under senare år. Särskilt har minimistraff höjts, vilket innebär att många av de fall som från början var avsedda att omfattas av tillämpningsområdet för skyddstillsyn med fängelse torde falla utanför i dag. Även de förändringar som genomförts i straffskärpande riktning avseende lagöverträdare mellan 18 och 21 år, vilka är den primära målgruppen för påföljdscombinationen, talar enligt vår mening för att spannet bör vidgas. I likhet med vad Högsta domstolen uttalat syftar påföljdsalternativet till att, särskilt beträffande unga lagöverträdare, skapa en större möjlighet än vad en vanlig skyddstillsyn erbjuder att undvika ett längre fängelsestraff. Syftet med frihetsberövandet är således att i ett gränsskikt, då valet står mellan skyddstillsyn och ett fängelsestraff, kunna tillföra skyddstillsynen ytterligare ett moment av skärpa.¹⁰⁵ En utökad tillämpning av skyddstillsyn med fängelse som ett alternativ till ett renodlat fängelsestraff för barn och unga ligger också i linje med de rekommendationer som FN:s barnrättskommitté lämnat till Sverige.¹⁰⁶

Vi föreslår därför att den övre gränsen höjs till sex månader. Någon villkorlig frigivning bör inte ske eftersom den övervakning som är nödvändig kommer att tillgodoses genom skyddstillsynspåföljden som alltid har en prøvotid om tre år. Upprepad misskötsamhet under anstaltsvistelsen kan hanteras genom att skyddstillsynen i stället undanröjs, vilket den dömde givetvis ska informeras om. På så sätt vilar ett latent hot om att den dömde vid misskötsamhet i stället kan få avtjäna ett längre fängelsestraff, vilket torde verka handlingsdirigerande under anstaltsvistelsen.

Den undre gränsen behöver höjas till en månad med anledning av att vi föreslår att allmänna fängelseminimum ska höjas till 30 dagar

¹⁰⁵ Jfr SOU 1981:90 s. 135.

¹⁰⁶ Kommittén för barnets rättigheter, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/6-7 särskilt p. 45.

(se kapitel 10). Som framgår av förarbetena är utrymmet att tillämpa skyddstillsyn i kombination med fängelsestraff på kortare tid än en månad därtill begränsat, vilket också talar för att höja gränsen något.

7.8 När bör verkställigheten av en skyddstillsyn inledas?

En fråga som vi har diskuterat i utredningen men som vi valt att inte lämna något förslag i är när en skyddstillsyn bör påbörjas, det vill säga när verkställigheten ska inledas. Då det har varit en relativt omfattande diskussion i utredningen och skrivits vissa överväganden i frågan redovisar vi dessa för att ge en fullständig bild av det arbete som har bedrivits, men också för att väcka frågan för fortsatta överväganden i framtiden.

Vid en dom på skyddstillsyn är prövotiden alltid tre år och den räknas från den dagen då skyddstillsynen börjar verkställas, vilket är dagen för domen (28 kap. 4 och 5 §§). Övervakning ska äga rum från samma dag, men rätten kan besluta om att övervakningen ska börja först när domen fått laga kraft mot den dömda. Övervakningen pågår enligt huvudregeln under hela prövotiden men kan upphöra tidigare om Kriminalvården beslutar det. Den får dock aldrig vara kortare än ett år. Det centrala innehållet i skyddstillsynspåföljden är övervakningen. Det är också övervakningen som ur den dömdes perspektiv utgör det reella verkställighetsinnehållet.

Om domen överklagas kan högre rätt besluta om inhibition av skyddstillsynen. Vid ett sådant beslut pausas övervakningen och tiden som går fram tills det att överklagandet prövas räknas inte in varken i övervakningstiden eller prövotiden. Mycket talar därför för att inhibition bör beslutas regelmässigt så snart en dom på skyddstillsyn överklagas.

Tidigare gällde i stället att övervakningen påbörjades först efter att domen vunnit laga kraft och prövotiden börjat löpa. Den tilltalade kunde dock genom nöjdförklaring få tillstånd att prövotiden och övervakningen började löpa direkt. Reglerna ändrades i detta hänseende 1983 och i förarbetena betonades vikten av att övervakningen av en dom på skyddstillsyn kommer i gång snabbt eftersom risken för återfall är särskilt stor i början av övervakningstiden. Ett annat skäl som framfördes var att den dömda torde vara som mest behandlingsmotiverad

i omedelbar anslutning till domstolsförhandlingen och påföljdsvalet. Att vänta in laga kraft ansågs därför vara till nackdel för påföljdens effektivitet.¹⁰⁷

I den juridiska doktrinen har framförts att det är alldeles uppenbart att omedelbar verkställighet av en straffrättslig påföljd strider mot det rimliga krav som varje tilltalad kan ställa på att ha möjlighet att få sin sak prövad i två instanser.¹⁰⁸

Straffsystemkommittén föreslog också en ordning som innebar att övervakning aldrig skulle inledas före laga kraft eller nöjdförklaring. I betänkandet anfördes att det i och för sig är angeläget att övervakningen kommer i gång snabbt. När den tilltalade inte är häktad förflyter det dock ofta en avsevärd tid dels mellan gärning och åtal, dels mellan åtal och huvudförhandling. Det kan därför ifrågasättas om den omedelbara verkställigheten har så stor betydelse för påföljdens effektivitet som man antog 1983. Kommittén ansåg inte att de eventuella effektivitetsvinsterna vägede tillräckligt tungt för att motivera den nu gällande ordningen. I stället borde som huvudregel gälla att den dömde inte ska behöva undergå någon påföljd förrän domen vunnit laga kraft.¹⁰⁹

Vi instämmer i huvudsak i de skäl som framfördes av Straffsystemkommittén, även om såväl den först dömande rätten som högre rätt numera kan besluta om att övervakningen ska anstå till laga kraft respektive att påföljden tills vidare inte ska verkställas (inhibition). Tilläggas kan också att det är också svårt för Kriminalvården att påbörja det faktiska verkställandet av skyddstillsynen omedelbart. Vad gäller skyddstillsyn med samhällstjänst är det enbart en tredjedel som påbörjar sin samhällstjänst inom åtta veckor, vilket är myndighetens mål.¹¹⁰

Enligt vår mening talar mycket för att huvudregeln i stället, precis som den är vid villkorlig dom, bör vara att prövotiden räknas och övervakningen inleds från den dag rättens avgörande i vad angår påföljd för brottet genom nöjdförklaring eller annars vinner laga kraft mot den dömde.

Skälen för en sådan ordning är att det inte är acceptabelt att den dömde tvingas verkställa delar av sin påföljd innan frågan avgjorts av högre instans. Om han eller hon vill det kan saken lösas genom att det

¹⁰⁷ Prop. 1982/83:85 och SOU 1981:90 s. 157 ff.

¹⁰⁸ Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott s. 141.

¹⁰⁹ SOU 1995:91 s. 239.

¹¹⁰ Kriminalvården KOS 2022 s. 79.

införs en möjlighet till nöjdförklaring. På så sätt kan den dömde påverka sig egen situation och få till stånd att prövotiden samt övervakningen omedelbart påbörjas, vilket garanterar att de mest behandlingsmotiveerade kan få till stånd en snabb verkställighet. Särskilt i kontraktsvårdsfallen framstår detta som angeläget. Om verkställighetstidpunkten ändras bör det därför också införas en möjlighet att förordna om omedelbar verkställighet, om det föreligger särskilda skäl. Sådana skäl skulle exempelvis vara att det på grund av missbruk eller liknande är viktigt att övervakningen och kontrollen inleds omgående. I kontraktsvårdsfallen skulle det i praktiken vara fråga om en presumtion för omedelbar verkställighet, i vart fall om den dömde har varit omhändertagen.

Mot en ordning med verkställighet först vid laga kraft talar att den dömde kan överklaga skyddstillsynsdomen och därefter missköta sig och återfalla i brott utan risk för åtgärd avseende den domen fram till dess att hovrätten prövar målet. I sådana fall har domen inte vunnit laga kraft och den kan inte undanröjas. Om en domstol under tiden behandlar nya brott är den förhindrad att besluta om att den tidigare skyddstillsynen (som inte vunnit laga kraft) ska undanröjas och måste i stället med stöd av 34 kap. 1 § brottsbalken döma till en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten. Även en sådan ordning måste anses otillfredsställande. Med nuvarande ordning, där verkställigheten inleds direkt, dokumenteras misskötsamheten av frivården och det möjliggör för högre rätt att ändra påföljden till fängelse när målet väl avgörs.

Den nu diskuterade frågan har också berörts av Högsta domstolen i rättsfallen ”Den verkställda skyddstillsynen” NJA 2022 s. 438 och ”Den verkställda skyddstillsynen II” NJA 2023 s. 323. I det förstnämnda rättsfallet konstaterade domstolen att när en dom på skyddstillsyn har överklagats och högre rätt anser att en annan påföljd bör väljas ska det som den tilltalade har verkställt av skyddstillsynen beaktas vid påföljdsbestämningen med tillämpning av 29 kap. 5 § första stycket 9 brottsbalken.¹¹¹ Den åtalade, som hade verkställt en avsevärt strängare påföljd än vad brottsligheten bort föranleda, meddelades därför påföljdseftergift då det var uppenbart oskäligt att döma honom till påföljd. I det sistnämnda rättsfallet beaktade Högsta domstolen att den tilltalade verkställt stor del av skyddstillsynen i straffmätningen

¹¹¹ Se till detta också NJA 2016 s. 553 p. 27 samt Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott s. 290 f.

av det ådömda fängelsestraffet. Även om påföljdssystemet ger utrymme för att lösa uppkomna frågor på ett rimligt sätt visar rättsfallen att det kan uppkomma svåra situationer med anledning av att skyddstillsynen verkställs oberoende av laga kraft.

Av det nu sagda framgår att frågan om när verkställigheten av en dom på skyddstillsyn bör påbörjas är komplex och inrymmer svåra frågeställningar. Då frågan inte riktigt ryms inom ramen för våra direktiv har vi valt att inte lämna något förslag i denna del, men vår förhoppning är att vi genom denna redovisning av vår diskussion har uppmuntrat till att den ges en mer grundlig genomlysning i ett annat sammanhang.

8 Vistelseförbud och förbud att kontakta brottsoffret

8.1 Om uppdraget

I denna del handlar uppdraget om att överväga ändringar inom ramen för påföljdssystemet som innebär utökade eller nya möjligheter att besluta var en dömd person ska vistas eller inte får vistas. De rörelseinskränkningar som vi ska utreda är således inriktade på den fysiska miljön på så sätt att det är den dömdes närvaro på vissa platser som antingen ska begränsas eller bestämmas till en viss plats.¹

I uppdraget ligger också att oavsett ställningstagande i sak lämna förslag på en ny brottspåföljd som ska kunna innebära anvisningar om var den dömd ska vistas eller inte får vistas. Den danska bestämmelsen om opholdsforbud (79 a § strl.; herefter uppehållsförbud), som döms ut samtidigt som ett fängelsestraff och som möjliggör vistelseförbud upp till tio år för brott som begås inom kriminella nätverk, bör enligt tilläggsdirektiven tjäna som utgångspunkt för utformningen av den nya påföljden.

Enligt tilläggsdirektiven ska vi därtill, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på reglering av överträdelse av anvisning om var en dömd person ska vistas eller inte får vistas. Vi ska också överväga om överträdelse av vistelseförbud som utgångspunkt ska leda till en frihetsberövande påföljd. I alla delar gäller att vi ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Slutligen behandlar vi i detta kapitel (avsnitt 8.9) också den angränsande frågan om det bör införas en möjlighet att besluta om en sär-

¹ Med vistelseförbud avses vanligen ett en person förbjuds att vistas på en viss geografisk plats eller inom ett visst geografiskt område, antingen under vissa tider eller generellt. Vi ska emellertid också undersöka möjligheten att besluta om var en person får vistas och i den meningen är vårt uppdrag bredare än att undersöka vistelseförbud i traditionell mening.

skild föreskrift som innebär ett förbud för den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde att kontakta brottsoffret.

Kapitlet inleds med en genomgång av de mänskliga fri- och rättigheter som begränsas när vistelseförbud beslutas. Därtill redogörs för hur Europadomstolen i sin praxis bedömt olika rörelsebegränsningars förenlighet med Europakonventionen. Därefter redovisas dels vilka möjligheter som finns att med stöd av gällande straffrättsliga- och administrativa regler besluta om begränsningar av rörelsefriheten, dels ett förslag på utökade möjligheter att besluta om vistelseförbud för barn som för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Slutligen beskrivs regleringen i de nordiska länderna samt i England och Wales. Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 8.7–8.9 samt i kapitel 20.

De relevanta tillkännagivanden som utredningen har beaktat under sina ställningstaganden finns återgivna i bilaga 3.

8.2 Mänskliga fri- och rättigheter

8.2.1 Särskilt om rörelsefriheten och möjligheten att begränsa den

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det (rörelsefrihet). Det är främst rörelsefriheten som står i fokus när frågor om vistelseförbud och andra rörelsebegränsningar diskuteras.

Rörelsefriheten hör till de fri- och rättigheter som kan inskränkas, men endast genom lag (se 2 kap. 20 § första stycket 3). Inskränkningar i rörelsefriheten är alltså inte otillåtna men de måste ha stöd i lag när det handlar om svenska medborgare.² Rörelsefriheten är underkastad ett mycket stort antal inskränkningar.

En begränsning av rörelsefriheten får enligt 2 kap. 21 § vidare endast ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och den får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (proportionalitets-

² Gränsen mellan frihetsberövanden och andra ingrepp i rörelsefriheten får särskild betydelse såvitt avser utlännningar här i riket. En utlännings rörelsefrihet kan nämligen – fränsett frihetsberövanden – efter bemyndigande i lag begränsas genom förordning. Denna distinktion berörs dock inte vidare nedan.

principen). Begränsningen får heller inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Den får heller inte stå i strid med skyddet mot diskriminering.³

Av förarbetena till regeringsformen följer att rätten för varje medborgare att röra sig fritt är ett nödvändigt inslag i den politiska friheten. Den som agiterar för en ståndpunkt måste kunna sätta sig i förbindelse med dem han vill påverka. Även bortsett från detta är rätten att röra sig fritt en självklarhet i ett demokratiskt samhälle. Godtycklig inspärning eller hot om inspärning kan begagnas som påtryckningsmedel för att motverka de övriga politiska friheterna. Av grundlagen följer därför att var och en har frihet att röra sig inom riket.⁴

Enligt förarbetena anses ett grundlagsskydd för fri- och rättigheter ha sin största betydelse när den demokratiska samhällsordningen hotas av anti-demokratiska rörelser inom landet. Detta eftersom det är främst i sådana situationer som de demokratiska institutionerna kan svikta i omsorg om medborgarfriheterna och rättighetsskyddet.⁵

Hur långtgående en inskränkning i rörelsefriheten måste vara för att den ska vara oförenlig med regeringsformen låter sig inte enkelt beskrivas.⁶ Som utgångspunkt rör det sig om begränsningar som drabbar en viss person eller vissa bestämda personer, men inte andra som befinner sig i samma yttre situation. Tvångsmässigt omhändertagande, liksom reseförbud, innebär därför begränsningar av rörelsefriheten. Som ytterligare exempel kan nämnas ett generellt förbud för invånare i en viss kommun att besöka andra delar av landet och ett allmänt förbud för invånarna i en viss ort att lämna hemorten. Det kan också handla om avspärning av större områden, såsom gränzoner och delar av skärgården för försvarsändamål, liksom avspärningar i syfte att hindra spridning av en smittsam sjukdom. Avgörande är då om avstängningen mera varaktigt hindrar den som är instängd eller utestängd från att komma i kontakt med andra människor.⁷ Även föreskrifter

³ Enligt 2 kap. 12 § regeringsformen får en lag eller en annan föreskrift inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Enligt 13 § får en lag eller en annan föreskrift inte heller innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften bl.a. utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män. Ett liknande förbud mot diskriminering finns även i artikel 14 i Europakonventionen.

⁴ SOU 1972:15 s. 158 f. och SOU 1975:75 s. 139 ff. och 327 ff. (bilaga 10).

⁵ Prop. 1975/76:209 s. 26 ff.

⁶ SOU 1975:75 s. 343 och Jermsten, Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 8 §, Lexino 2023-01-01 (JUNO).

⁷ SOU 1972:15 s. 158.

avseende vistelseort, arbete, bostad och dylikt inskränker rörelsefriheten för den det gäller så att det är fråga om inskränkningar av den grundlagsskyddade rörelsefriheten i sådana fall.⁸

Europakonventionen

Kort om rättigheterna och möjligheten att inskränka dem

Europakonventionen gäller sedan 1995 som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.⁹

Rörelsefriheten skyddas dels genom art. 5, dels genom art. 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll. Nämnas bör också art. 8 som ger var och rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv samt sitt hem.¹⁰ Sambandet mellan de nu nämnda rättigheterna är starkt.¹¹

Enligt art. 5 har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i de fall som särskilt räknas upp i artikeln och i den ordning som lagen föreskriver. Att vara lagligen berövad friheten efter fällande dom av behörig domstol är enligt art. 5.1 a ett tillåtet frihetsberövande. Av art. 5.4 följer vidare att den som är berövad friheten har rätt att begära att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom eller henne om frihetsberövandet inte är lagligt.

Rörelsefriheten skyddas av art. 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll. Den som lagligen befinner sig inom en stats territorium

⁸ Ibland kan det vara svårt att avgöra om rörelseinskränkningen är så stor att den i praktiken är ett frihetsberövande i regeringsformens eller Europakonventionens mening. Se härtill NJA 1989 s. 131 och NJA 1990 s. 636, men det krävs att inskränkningen i rörelsefriheten är mycket långtgående för att den ska ses som ett frihetsberövande.

⁹ Rörelsefriheten skyddas också genom artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga, se också art. 7 och 24. EU-stadgan är endast tillämplig när EU-rätten är tillämplig.) och artikel 12 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR).

¹⁰ Även rätten till privat- och familjeliv skyddas av flertalet internationella instrument om mänskliga rättigheter som Sverige är bundna av, till exempel art. 23 i ICCPR, art. 10 i FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR) och art. 22 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (ICRPD). Motsvarande skrivningar finns även i art. 16 i FN:s konvention för barnets rättigheter (barnkonventionen) samt art. 7 i EU:s rättighetsstadga.

¹¹ Art. 2 i tilläggsprotokoll 4 anses dock utgöra *lex specialis* i relation till art. 8 och art. 8 ska därför i första hand beaktas som en del i proportionalitetsbedömningen, det vill säga vid prövningen av om inskränkningen av rörelsefriheten är nödvändig.

har rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort. En viktig skillnad mot regeringsformen är alltså att den rörelsefrihet som garanteras av konventionen gäller alla som lagligen uppehåller sig inom ett lands territorium och inte bara svenska medborgare.¹²

Såväl rätten till skydd för privatliv- och familjeliv som rörelsefriheten får enligt Europakonventionen inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag. Inskränkningen måste även vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till exempel till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller för att förhindra brott.¹³

Att rättigheten inte får underkastas andra begränsningar än sådana som är angivna i lag innebär också ett krav på att lagen som sådan måste vara tillgänglig, hålla viss kvalitet samt vara förutsebar, särskilt vad gäller effekterna för den enskilde (laglighetskravet). Om den begränsande lagen inte uppfyller dessa krav är inskränkningen inte godtagbar.¹⁴

Närmare om proportionalitetsbedömningen

För att avgöra om en inskränkning av en rättighet som skyddas av Europakonventionen är nödvändig måste det alltid göras en proportionalitetsbedömning. Detta gäller såväl när lagstiftningen utformas som när det i ett enskilt fall ska avgöras om det skett en kränkning. Det måste helt enkelt finnas en rättvis balans mellan statens intresse av en inskränkning och de individuella rättigheterna som påverkas av en sådan. Frågan som måste ställas är om de åtgärder som föreslås går utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. I detta ligger också, precis som enligt regeringsformen, ett krav på att det angivna ändamålet måste definieras tydligt av lagstiftaren då en rättighet begränsas. Godtagbara syften är till exempel att upprätthålla den allmänna ordningen, att förebygga brott och att skydda medborgare och potentiella brottsoffer. De ändamål som anges i våra direktiv är enligt vår bedömning godtagbara som sådana för att motivera inskränkningar i dömda personers rörelsefrihet.

¹² Liknande skydd för rörelsefriheten finns bland annat i FN:s deklaration om mänskliga rättigheter, International Covenant on Civil and Political Rights och EU:s rättighetsstadga.

¹³ Ordalydelsen i art. 8 p. 2 är något annorlunda utformad men innehållet torde i huvudsak överensstämma.

¹⁴ Se t.ex. Europadomstolens dom i målet Battista mot Italien p. 38 samt i Khlyustov mot Ryssland p. 68.

Enligt Europadomstolen måste det dock kunna förutses att den tänkta åtgärden kommer att vara effektiv i förhållande till de intressen den är avsedd att skydda för att det ska vara fråga om en godtagbar inskränkning.¹⁵

Det är med andra ord tre förutsättningar som måste prövas när det bedöms om en inskränkning i rörelsefriheten, till exempel införandet av vistelseförbud, är tillåten: lagligheten, ändamålet med åtgärden samt proportionaliteten. Utifrån samtliga relevanta omständigheter måste det göras en konkret värdering av om de ändamål och syften som lagstiftaren identifierat är tillräckliga för att berättiga ingreppet i individens rörelsefrihet. De omständigheter som är av relevans för proportionalitetsbedömningen kan sammanfattas enligt följande.¹⁶

- Det identifierade problemets allvar.
- Riskens karaktär och styrka.
- Tidsperioden. Ju längre ett förbud används, desto viktigare är det att det kontinuerligt omprövas och det finns en risk för att långa inskränkningar med tiden blir oproportionerliga. Risken kan förändras över tid. Här är domstolsprövning nödvändigt.
- Den geografiska storleken av ett förbud samt möjlighet att söka dispens. Såväl väldigt stora områden samt väldigt små (om det handlar om att bara få vistas på en viss plats) innebär stora inskränkningar i rörelsefriheten och måste värderas särskilt noga.
- Påverkan på familj- och privatliv samt hemmet. Här är det relevant om ett vistelseförbud täcker området där den dömde bor, arbetar, har sina (lagliga) aktiviteter eller där hans eller hennes familj bor. Särskilt om det finns barn med i bilden ska särskild hänsyn tas till barnets bästa. När det handlar om kontakten mellan barn och föräldrar ska detta komma före alla andra hänsyn ("must come before all other considerations").¹⁷

Slutligen måste också den samlade intensiteten av alla begränsningar i rörelsefriheten bedömas, liksom om det är fråga om inskränkningar av flera rättigheter eller om elektronisk övervakning används. Om för-

¹⁵ Se t.ex. *Bartik mot Ryssland* p. 38 och 46.

¹⁶ Se härtill *Halleskov och Holst* (Nordiska ministerrådet), *De menneskeretlige rammer for kontakt-og opholdsforbud* s. 4 f.

¹⁷ Se t.ex. *Neulinger och Shuruk mot Schweiz* p. 135, *Jeunesse mot Nederländerna* p. 109 och *Jansen mod Norge* p. 91.

budet kombineras med elektronisk övervakning är det också fråga om en inskränkning av den dömdes privatliv. Ett sådant beslut ökar intensiteten i rörelseinskränkningen och är därför relevant för proportionalitetsbedömningen. I sådana fall måste de intressen som skyddas väga extra tungt.

Europadomstolens praxis – art. 5 och art. 2 i tilläggsprotokoll 4

Artikel 5 i Europakonventionen gäller frihetsberövanden och det kan även i konventionsrätten uppstå situationer då en persons rörelsefrihet är så pass snävt beskuren att det är osäkert om en person ska anses vara berövad friheten eller inte. Detta avgör i sin tur om begränsningen ska bedömas enligt art. 5 eller art. 2 i tilläggsprotokoll 4. Enligt Europadomstolen är det centrala för bedömningen om en åtgärd är en begränsning av rätten till frihet den konkreta situationen där åtgärden vidtas. I *Amuur mot Frankrike* och *Medvedyev m.fl. mot Frankrike* (stor kammare) uttalade Europadomstolen att bedömningen av om en åtgärd utgör ett frihetsberövande ska avgöras utifrån en helhetsbedömning av situationen där hänsyn ska tas till åtgärdens typ, varaktighet, effekt och sättet på vilket den verkställs.¹⁸

Den som har ålagts husarrest, det vill säga skyldighet att vistas i sitt hem och att inte lämna hemmet annat än i begränsad och reglerad omfattning, har ansetts vara berövad friheten i konventionens mening.¹⁹ Mindre ingripande åtgärder, där en person tilläts vara på jobbet i veckorna men var ålagd att vara hemma mellan kl. 19 och 07 på vardagarna samt hela helgerna, bedömdes i stället som en begränsning av rörelsefriheten enligt art. 2 i tilläggsprotokoll 4.²⁰ Detsamma ansågs gälla i ett fall där begränsningen bestod av att inte lämna hemmet nattetid.²¹ Att övervakas av polisen, tillsammans med villkor om att bo på ett visst ställe och andra restriktioner, har också ansetts huvudsakligen vara en inskränkning i rörelsefriheten och inte ett frihetsberövande. Detta gäller i vart fall när den begränsade inte är tvungen

¹⁸ Se också Engel m.fl. mot Nederländerna p. 59.

¹⁹ N.C. mot Italien (stor kammare), Vittorio och Luigi Mancini mot Italien, Buzadji mot Moldavien p. 104 samt Vachev, och Nikolova (nr 2), båda mot Bulgarien. Se också Danelius m.fl. s. 125.

²⁰ Trijonis mot Litauen.

²¹ De Tommaso mot Italien (stor kammare) p. 86–88 och Timofeyev och Postupkin mot Ryssland p. 125.

att bo i ett visst, begränsat område, får lämna sitt hem under dagen och tillåts ha ett mera socialt liv.²²

Saken är mera oviss när en person ålagts att vistas inom ett större område men har fått röra sig fritt inom detta område. I *Guzzardi mot Italien* hade Guzzardi, som ansågs lierad med maffian, av italiensk domstol ålagts att vistas på en liten ö utanför Sardinien (mindre än 2,5 km²). Europadomstolen ansåg att Guzzardis rörelsefrihet var så begränsad och omfattade ett så litet område att det rörde sig om ett frihetsberövande. Vikt lades också vid längden för förbudet (16 månader), att det låg ett fängelse på den lilla ön, att det var övervakning i princip dygnet runt samt att det var nästintill omöjligt för Guzzardi att ha sociala kontakter med någon annan än sin närmsta familj och personalen (se p. 95).

I *Nada mot Schweiz* (stor kammare) ansåg däremot Europadomstolen att det förhållandet att Nada var förhindrad att lämna en italiensk enklav, som på alla sidor var omgiven av schweiziskt territorium, inte innebar att han var berövad friheten. Hindret bestod i att Nada fanns med på en av FN upprättad sanktionslista, vilket medförde att han inte fick färdas in på eller genom schweiziskt territorium. Det var här fråga om en inskränkning som varat under sex år och på en mindre plats. Skillnaden mot Guzzardi var att Nada fick röra sig fritt på enklaven och att han fick ta emot besök. Han var inte heller föremål för övervakning av polis eller på annat sätt övervakad och var inte skyldig att anmäla sig någonstans regelbundet. Han kunde också ansöka om undantag från Schweiz, som enligt nationell lag hade möjlighet att ge sådant. Det var därför inte ett frihetsberövande i konventionens mening. Samma bedömning gjordes i *De Tommaso mot Italien*, där det var fråga om preventiva åtgärder mot en brottsbelastad person i form av krav på att bland annat bo på en viss adress, vara hemma under vissa tider och att undvika vissa platser. Europadomstolen fann att åtgärderna inte var så ingripande att de utgjorde ett frihetsberövande, varför art. 5 var inte tillämplig.²³ Det relevanta var att personen fick röra sig fritt i hemmet under dagarna och att han kunde upprätthålla ett socialt liv och kontakt med omvärlden.²⁴

Även om Europadomstolen inte ansåg att det var ett frihetsberövande som aktualiserade art. 5 var det i *De Tommaso mot Italien* brott

²² Se *De Tommaso mot Italien* p. 84–89, *Raimondo mot Italien* p. 3 och *Labita mot Italien* p. 193.

²³ Referat ur *Danelius m.fl.* s. 124. Han fick inte heller bära vapen, gå på bar, inte umgås med dömda personer med mera. Sammanlagt var han underkastad 11 olika krav.

²⁴ *De Tommaso mot Italien* p. 88.

mot laglighetskravet i art. 2 i tilläggsprotokoll 4. De Tomasso var under de senaste fem åren inte dömd för brott, men ansågs ”farlig”. Den nationella lagtexten var enligt domstolen för det första alltför oklar i vilka som kunde bli föremål för den preventiva åtgärden och det fanns därför en alltför stor risk för godtyckliga ingripanden. Det var helt enkelt inte möjligt för den enskilde att förutse när han eller hon kunde bli föremål för preventiva åtgärder. För det andra var det oklart på vilka grunder och med stöd av vilka bevis åtgärderna beslutades, och ”kriminella tendenser” var enligt domstolen inte tillräckligt som beslutsunderlag.

Det var vidare för otydligt uttryckt i lagtexten vad som förväntades av honom under åtgärden samt vad han skulle göra för att undkomma den – han var ”skyldig att föra ett hederligt och laglydigt liv” och att ”inte ge anledning till misstankar”. Frihetsinskränkningen som De Tomasso var utsatt för var därför oförenlig med art. 2 i tilläggsprotokoll 4.

Sammanfattningsvis gäller att graden eller intensiteten av den aktuella inskränkningen är avgörande för om det är fråga om ett frihetsberövande eller en annan inskränkning av rörelsefriheten. Det kan också finnas situationer då såväl art. 5 som art. 2 i tilläggsprotokoll 4 är aktuella.²⁵ Det nu redovisade är relevant för hur regler som inbegriper inskränkningar i rörelsefriheten kan och bör utformas i en svensk kontext. Om regeln innebär att rörelsefriheten inskränks i mycket stor utsträckning kan det vara fråga om ett frihetsberövande i konventionens mening. Det är därför viktigt hur lagtext som leder till olika inskränkningar utformas.

Särskilt om vissa typer av inskränkningar av rörelsefriheten

Reseförbud som åläggs som alternativ till häktning vid flykttfara kan vara olika ingripande. Det kan antingen vara ett krav om vistelse på viss ort eller ett förbud att resa utomlands. Ett reseförbud är ofta till en början förenligt med art. 2 i tilläggsprotokoll 4, men om det är i kraft under mycket lång tid nås till slut en punkt där inskränkningen i rörelsefriheten inte längre är proportionerlig.²⁶ Det krävs också regel-

²⁵ European Court of Human Rights, Guide on Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention – Freedom of movement s. 15.

²⁶ Danelius m.fl. s. 763 med vidare hänvisning till Fedorov och Fedorova mot Ryssland, där det dock inte var en oproportionerlig inskränkning i rörelsefriheten. Reseförbuden utfärdades

bundna omprövningar i domstol av om det fortsatt finns skäl för reseförbudet.²⁷ I NJA 2008 s. 868 godtog Högsta domstolen ett reseförbud som förväntades komma att gälla under drygt fyra och ett halvt år.

Även anmälningsplikt till domstol eller polis är en inskränkning i rörelsefriheten. Detsamma gäller övervakning av polis, samt sådana villkor som gäller att inte kontakta vissa människor, inte besöka vissa platser, inte gå till barer eller nattklubbar samt att inte umgås med kriminella personer. Detsamma gäller en skyldighet att rapportera byte av boendeort samt förbud att vistas på en viss plats, eller en viss del av en stad. Det kan i dessa fall också vara ett brott mot rätten att få välja sitt hem (art. 8).²⁸ Kontaktförbud, som innebär att förbuds-personen inte får besöka sitt hem och omgivningen, är en inskränkning i rörelsefriheten i Europakonventionens mening.²⁹

I *Stamose mot Bulgarien* hade en bulgarisk medborgare som utvisats från USA på grund av brott mot amerikanska immigrationsregler efter återkomst till Bulgarien ålagts att inte lämna landet under två år. Europadomstolen fann att detta var en oproportionerlig tillika en drakonisk inskränkning av rörelsefriheten som stred mot artikel 2.

I *Oliveira mot Nederländerna* förbjöds en person att under 14 dagar vistas i ett visst avgränsat område i Amsterdam efter att han vid flera tillfällen varit narkotikapåverkad där. Domstolen ansåg att det var fråga om en proportionerlig inskränkning av rörelsefriheten, bland annat eftersom samhället hade stora problem med narkotika i det aktuella området. Oliveira hade tidigare brutit mot kortare vistelseförbud och varken bodde eller arbetade i området. Förbudet var endast två veckor långt.³⁰

Europadomstolen har i ett fall funnit att det är godtagbart att förplikta en person att vara på en viss ort utan konkret brottsmisstanke. Kampen mot maffian i Italien har ansetts vara så viktig att en sådan inskränkning i vissa fall kan anses acceptabel.³¹

1996 och 1998 samt hävdes 2002 och den ene hade två gånger fått dispens att resa utanför det distrikt där makarna var bosatta, och det hade inte visats att någon av dem begärt dispens från reseförbudet vid andra tillfällen.

²⁷ Se t.ex. Rosengren mot Rumänien, Bessenyei samt Földes och Földesné Hajlik, båda mot Ungern, Nikiforenko mot Ukraina, Ignatov, Makedonski och Pfeifer, samtliga mot Bulgarien, samt Miażdzyk mot Polen.

²⁸ European Court of Human Rights, Guide on Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention – Freedom of movement s. 25 med vidare hänvisning till praxis.

²⁹ Kurt mot Österrike p. 14, 25 och 183.

³⁰ Punkt 22–24 och 64–65. Samma utgång i Landvreugd mot Holland p. 29–32 och 72.

³¹ Se t.ex. Raimondo (godtagbar inskränkning), Labita (inte godtagbar inskränkning, se särskilt p. 195 f.) och Santoro (inte godtagbar inskränkning), samtliga mot Italien.

I *Labita mot Italien* var det fråga om ingripande polisövervakning av en person som misstänktes ha samröre med maffian eftersom han var släkt med ett antal medlemmar i maffian. Enbart familjeband var dock, i brist på andra konkreta omständigheter som pekade mot brottslighet, inte tillräckligt för att fråga skulle vara om en proportionerlig inskränkning av rörelsefriheten i detta fall.

I *Villa mot Italien* var klaganden en psykiskt sjuk person som i brottmålsdomen ansågs ”farlig för allmänheten”. Han dömdes för olaga hot (dödshot) till fängelse i sju månader, men straffet blev i enlighet med gällande rätt omvandlat till sju månaders samhällstjänst samt ett års övervakning med villkor (kontakt med polisen varje månad, psykiatrisk vård, boende på viss adress samt förbud att lämna hemmet på natten; se p. 6–22). Påföljden kom att förlängas fem gånger av domstol under de kommande fem åren. Här framhöll Europadomstolen att om det är fråga om preventiva åtgärder som grundas i omständigheter hänförliga till personen så måste de löpande utvärderas. Staten måste med andra ord kontinuerligt ta ställning till om inskränkningen fortsatt är nödvändig (p. 48). Enligt Europadomstolen var det i konventionsenligt att göra så som Italien gjort, men när det sedan dröjde fyra månader från att domstol upphävt åtgärden till att Villa meddelades detta var inte proportionalitetskravet uppfyllt under den perioden. Det var därför ett brott mot art. 2 i tilläggsprotokoll 4.

Praxis gällande art. 8

Det finns ett klart samband mellan rörelsefriheten i art. 2 i tilläggsprotokoll 4 och art. 8 som skyddar rätten till privat- och familjeliv.³² Förbud att resa tillbaka till landet där man bor kan till exempel i vissa fall vara en oproportionerlig inskränkning av art. 8. Genom ett sådant förbud kan en familj splittras och då drabbas såväl familjelivet som de enskilda familjemedlemmarnas privatliv.

Placering i ett fängelse på sådant avstånd från hembygden att det i praktiken omöjliggör besök av de närmast anhöriga kan strida mot artikel 8 (*Vintman mot Ukraina*). Om barn tvingas åtfölja sina föräldrar under frihetsberövanden, kan det uppkomma en konflikt med artikel 8 (*Popov mot Frankrike*). Vidare kan de restriktioner som den

³² European Court of Human Rights, Guide on Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention – Freedom of movement s. 18 med vidare hänvisning till bland annat Sissanis mot Rumänien p. 70.

intagne är underkastad under frihetsberövandet ibland innebära en sådan belastning på hans familjeliv att de strider mot artikel 8.³³

I *Mengeshu Kimfe och Agraw, båda mot Schweiz*, var det fråga om två etiopiska kvinnor som inte kunde utvisas från Schweiz därför att Etiopien vägrade att ta emot dem. De hade gift sig i Schweiz med två etiopiska män, som också skulle utvisas, men eftersom de och deras män hade ålagts att vistas i olika kantonen, kunde makarna under flera år inte leva tillsammans. Detta ansågs strida mot artikel 8.³⁴

Barnkonventionen

Beroende på hur lagstiftningen närmare utformas kan vistelseförbud dels komma att träffa lagöverträdare som är barn, dels kan barn påverkas av att någon nära anhörig åläggs vistelseförbud. Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) innehåller bestämmelser om rättigheter för barn. Med barn avses varje människa som är under 18 år (art. 1). Även barnkonventionen gäller som svensk lag (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). All lagstiftning ska utformas i överensstämmelse med bestämmelserna i konventionen.³⁵

Rättigheterna i konventionen är odelbara och ömsesidigt beroende av varandra och de ska ses som en helhet.³⁶

Av artikel 3 i Barnkonventionen framgår att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Barnets bästa är en så kallad grundprincip som ska vara vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen tolkas. Men barnets bästa har också en självständig betydelse och ska vara utgångspunkten i samtliga beslut som rör barn. Barnrättskommittén har flera gånger betonat vikten av att grundprinciperna respekteras när den nationella lagstiftningen utformas.³⁷

Ett vistelseförbud kan också påverka barnets rätt till liv och utveckling (artikel 6), rätt till privat- och familjeliv (artikel 16) samt rätt till fritid och lek (artikel 31).

³³ Danelius m.fl. s. 484.

³⁴ A.st.

³⁵ Se t.ex. Prop. 2023/24:57 s. 17.

³⁶ Se t.ex. SOU 2023:44 s. 143 samt SOU 2016:9 s. 88.

³⁷ CRC/GC/2003/5 p. 22.

8.2.2 Våra slutsatser mot bakgrund av rättighetsregleringen

Såväl regeringsformen som Europakonventionen och ett antal ytterligare internationella instrument tillförsäkrar var och en långtgående rörelsefrihet och rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv samt sitt hem. Redan gällande möjligheter att besluta var en dömd person får vistas eller inte vistas, liksom en ny påföljd liknande det danska uppehållsförbudet i 79 § a str.l., innebär utan tvekan en inte sällan långtgående inskränkning av dessa rättigheter. Ytterligare inskränkningar i denna riktning måste därför noga vägas mot proportionalitetskravet och så även när det är fråga om inskränkningar som sker i form av straffrättsliga sanktioner.

Är det fråga om väldigt ingripande åtgärder som begränsar rörelsefriheten finns det därtill en risk för att sådana bedöms utgöra ett frihetsberövande som även aktualiserar art. 5. Det avgörande i den bedömningen är åtgärdernas karaktär, varaktighet och verkningar. Det måste vara fråga om ett sådant omfång och en sådan intensitet att inskränkningen kan jämföras med fängelse eller husarrest under en stor del av dygnet. Det är så vitt framgått endast i *Guzzardi mot Italien* som Europadomstolen än så länge ansett att inskränkningen varit så ingripande att det var ett frihetsberövande i den mening som avses i art. 5. Europadomstolen lade här särskild vikt vid att det var ett mycket litet område och att *Guzzardi* saknade reell möjlighet att ha social kontakt med omvärlden. Samma bedömning har dock skett i fall av husarrest, det vill säga skyldighet att vistas i sitt hem och att inte lämna hemmet annat än i begränsad och reglerad omfattning.³⁸

I de allra flesta fall är det i stället fråga om en inskränkning av den i art. 2 i tilläggsprotokoll 4 skyddade rörelsefriheten. Det torde därför sällan vara så att vistelseförbud, ens om det kombineras med elektronisk övervakning, är så ingripande att det faller under art. 5. Hemarrest och andra liknande åtgärder kan däremot oftare riskera att vara så ingripande att det i själva verket är fråga om ett frihetsberövande i Europakonventionens (och regeringsformens) mening.

³⁸ N.C. mot Italien (stor kammare), *Vittorio och Luigi Mancini mot Italien*, *Buzadji mot Moldavien* p. 104 samt *Vachev, och Nikolova (nr 2)*, båda mot Bulgarien. Se också *Danelius m.fl. a.a. s. 125*.

8.3 Vilka möjligheter finns det att besluta var en dömd person får eller inte får vistas?

8.3.1 Inledning

I direktiven ställs frågan om de befintliga möjligheterna att inom ramen för påföljdssystemet föreskriva var dömda personer ska vistas eller inte får vistas är tillräckliga för att upprätthålla tryggheten för allmänheten och för att möta de utmaningar som särskilt gängkriminaliteten innebär. I detta avsnitt redovisar vi därför i korthet vilka möjligheter som redan finns att föreskriva var dömda personer ska vistas eller inte får vistas. Redogörelser för regler om övervakning finns också i kapitel 7 (avseende de skyddstillsynsdömda) och i kapitel 10 (avseende de villkorligt frigivna).

8.3.2 I frivård under övervakning vid skyddstillsyn och villkorlig frigivning

Föreskrifter som inskränker rörelsefriheten

Såväl i samband med prøvotid efter villkorlig frigivning som under skyddstillsyn står den dömda ofta under övervakning (för skyddstillsyn är det obligatoriskt i vart fall under ett år, för villkorlig frigivning gäller för närvarande att det ska beslutas om det behövs för att minska risken att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället). Under övervakning finns det möjlighet att besluta om särskilda föreskrifter enligt vad som framgår av 26 kap. 16 § brottsbalken. De särskilda föreskrifterna som står till bud är desamma för skyddstillsynsdömda som de som står under prøvotid och övervakning efter villkorlig frigivning.

En föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången (26 kap. 16 §). För elektronisk övervakning gäller i stället sex månader (26 kap. 17 §).

Särskilda föreskrifter som inskränker rörelsefriheten konkret i det enskilda fallet kan dels gälla kontrollerat boende och andra anvisningar om boendet, dels vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömda ska vistas eller inte får vistas (så kallad vistelseföreskrift, se 26 kap. 16 § andra stycket 7). Anvisningar

om boendet kan gälla till exempel behandlingshem eller annat stöd-boende som familjehem eller halvvägshus. I december 2022 hade Kriminalvården i genomsnitt fem dömda med föreskrift om boende och 70 dömda med föreskrift om vistelseort och dylikt (se tabell 7.2).

Möjligheterna att föreskriva villkor om vistelse för den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde samt den som avtjänar sitt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll har relativt nyligen gjorts tydligare.³⁹ Tidigare angavs endast i lagtexten att villkor kunde gälla vistelseort, men nu anges explicit att det kan beslutas om andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas. Vistelseföreskriften är enligt förarbetena avsedd att användas i bland annat följande situationer.

Den kan användas för att hålla den villkorligt frigivne borta från en viss miljö i syfte att till exempel motverka återfall i brott gentemot en viss person. Den kan också användas i syfte att förhindra att den övervakade uppehåller sig i en kriminell miljö där han eller hon riskerar att utsättas för sådan påverkan som är negativ för hans eller hennes anpassning i samhället. Det kan handla om ett förbud att vistas i närheten av ett brottsoffrets bostad eller andra platser där risken för återfall bedöms vara särskilt stor, till exempel en klubblokal eller liknande. Det kan också handla om förbud att vistas på vissa utpekade platser där narkotikaförsäljning är vanligt förekommande eller där kriminellt belastade vistas eller bor. Det kan gälla till exempel torg, parker eller andra mötesplatser. Det kan också gälla restauranger, pubar eller liknande. Förbudet kan även avse en lokal eller en bostad som har anknytning till organiserad brottslighet eller till ett kriminellt nätverk. Om risken för återfall i brott är kopplad till att den dömde beger sig till någon annan kommun eller stadsdel, kan förbudet avse det. Platsen eller området måste anges specifikt i föreskriften och avgränsas tydligt.⁴⁰

Eftersom en vistelseföreskrift innebär en tydlig inskränkning av den dömdes personliga frihet bör möjligheten enligt förarbetena användas restriktivt och föregås av en noggrann proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. Särskilt restriktiv bör tillämpningen vara om det övervägs att låta föreskriften avse en skyldighet för den övervakade att vistas på viss plats eller inom ett visst område. Det kan endast under mycket speciella omständigheter anses proportionerligt – utifrån intresset att förhindra återfall i brott – att meddela en föreskrift som innebär en skyldighet att vistas på en viss plats eller inom ett visst område. Möjligheten bör främst kunna övervägas för vissa kategorier av dömda

³⁹ Prop. 2020/21:85 s. 53, prop. 2018/19:77 s. 35 och 62–63 och prop. 2021/22:196.

⁴⁰ Prop. 2020/21:85 s. 53.

där risken för återfall i allvarlig brottslighet är särskilt stor eller för personer med koppling till kriminella gäng eller organiserad brottslighet.⁴¹ Vidare bör föreskriften regelmässigt begränsas till vissa särskilt angivna tider, till exempel att den dömda ska vistas i bostaden under ett visst antal timmar nattetid.⁴²

Elektronisk övervakning

I samband med att vistelseföreskrifterna förtydligades enligt ovan fick Kriminalvården 2020 också möjlighet att fatta beslut om elektronisk övervakning för att kontrollera att en sådan föreskrift följs.⁴³ Sedan dess får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning, med högst sex månader åt gången, om det behövs för att kontrollera att en föreskrift enligt 26 kap. 16 § följs.⁴⁴ Om det finns ett behov av vistelseföreskrift finns det enligt Kriminalvårdens allmänna råd i normalfallet också ett behov av elektronisk övervakning för att kontrollera att föreskriften följs.⁴⁵ Efterlevnaden kontrolleras i så fall genom en så kallad fotboja (GPS-sändare), som placeras runt den dömdes vrist och sänder ut radiosignaler om var den dömda befinner sig.

Eftersom elektronisk övervakning är en ingripande åtgärd för den enskilde är möjligheten, precis som vistelseföreskriften, avsedd att tillämpas restriktivt och bara i de fall där det är särskilt angeläget för att minska risken för återfall i brott. Såväl risknivån som vilken typ av brottslighet återfallsrisken avser bör beaktas, liksom proportionalitetsprincipen. Ett beslut får inte vara så ingripande att det i praktiken är att jämställa med en sådan begränsning av rörelsefriheten som äger rum inom ramen för verkställighet av ett fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Ett beslut om elektronisk övervakning bör normalt endast komma i fråga för föreskrifter avseende vistelseort eller boende. Möjligheten kan till exempel användas om den övervakade meddelats ett förbud att vistas på eller lämna en viss plats eller ett visst område. Ett beslut om elektronisk övervakning

⁴¹ Prop. 2018/19:77 s. 35 och 61–63, prop. 2020/21:85 s. 30 och 53 samt Bäcklund m.fl., Brottsbalken, (8 juni 2022, version 20 JUNO) kommentaren till 26 kap. 16 § brottsbalken samt KVFS 2012:5 FARK Frivård.

⁴² Prop. 2018/19:77 s. 62–63 och prop. 2020/21:85 s. 54.

⁴³ Prop. 2020/21:85 s. 53, prop. 2018/19:77 s. 35 och 62–63 och prop. 2021/22:196.

⁴⁴ Prop. 2018/19:77 s. 38. Möjligheterna utvidgades 2021, se prop. 2020/21:85.

⁴⁵ KVFS 2012:5 FARK Frivård.

i samband med en föreskrift om boende bör normalt vara inskränkt till kontroll av att den övervakade befinner sig på boendet nattetid.⁴⁶

Behovet av elektronisk övervakning ska löpande omprövas enligt 26 kap. 18 §. Kriminalvårdens beslut om elektronisk övervakning liksom föreskrifter får överklagas till övervakningsnämnd (37 kap. 7 §).

Viss statistik avseende övervakning

Lagstiftningen om förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning började gälla 2020 och enligt Kriminalvården har den lett till att fler villkorligt frigivna står under övervakning samt under längre tid. Enligt Kriminalvården kommer full effekt dock att kunna ses först 2026, med en ökning av omkring 900 klienter.⁴⁷

En ökad andel villkorligt frigivna med övervakning ses dock alltsedan 2018. Under 2020 ökade andelen villkorligt frigivna med övervakning kraftigt och uppgick till 59 procent av samtliga avslutade fängelseverkställigheter. Under 2021 uppgick andelen till 61 procent. Det var 15 procentenheter högre än 2013 och två procentenheter högre än 2020. Den största ökningen var mellan 2019 och 2020 då antalet ökade med nästan 1 600. Under 2021 var antalet villkorligt frigivna med övervakning 5 758, vilket var en ökning med nästan 500 jämfört med 2020. 2022 var motsvarande siffra 6 110, vilket jämfört med 2021 var en ökning med 352 personer.⁴⁸ Enligt Kriminalvården beror ökningen på förändringar i behovsbedömningen, men också på att antalet påbörjade fängelseverkställigheter ökat (2019 påbörjades 9 172 fängelseverkställigheter, 2020 påbörjades 8 964, 2021 påbörjades 9 481 och 2022 påbörjades 10 298).⁴⁹

⁴⁶ Prop. 2018/19:77 s. 39 och 63, prop. 2020/21:85 s. 54 samt Bäcklund m.fl., Brottbalken, (8 juni 2022, version 20 JUNO) kommentaren till 26 kap. 17 § brottbalken. Lagrådet påpekade att den begränsning av användningen av elektronisk övervakning som kommer till uttryck i förarbetena tydligare borde avspelas i lagtexten. Regeringen delade inte den bedömningen, bland annat eftersom en uttrycklig proportionalitetsbestämmelse skulle införas (se 26 kap. 14 a §), se a.prop. s. 39.

⁴⁷ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 34 och Framtida verksamhetsvolym i rättskedjan 2023–2026 s. 90. Lagtexten ändrades 2019 så att den frigivne numera ska ställas under övervakning om det behövs, se 26 kap. 12 §. Dessförinnan gällde att övervakning kunde beslutas om det ansågs påkallat (lydelse SFS 2005:967).

⁴⁸ Kriminalvården, KOS 2021 s. 74.

⁴⁹ Brå-tabell 6. Personer dömda till fängelse som påbörjat fängelseverkställighet 2013–2022 efter strafftidens längd.

För 2023–2026 gör Kriminalvården prognosen att antalet villkorligt frigivna med övervakning kommer att öka betydligt, och uppgå till 6 869 klienter 2026.⁵⁰

Andelen som ställs under övervakning är betydligt högre – omkring 80 procent – beträffande de som har strafftider överstigande två år. Det är också skillnad mellan olika brottstyper. Sexualbrott leder till exempel till övervakning nästan fyra gånger så ofta som trafikbrott. Även ålder spelar roll.⁵¹

8.3.3 Intensivövervakning med elektronisk kontroll

Enligt 3 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll (härefter IÖVL) utgör intensivövervakning en form av verkställighet av fängelsestraff om högst sex månader. Det är Kriminalvården som prövar om straffet ska verkställas på detta sätt, antingen på initiativ av den dömda eller på myndighetens initiativ.⁵²

Verkställigheten sker utanför anstalt och ska vara förenad med särskilda föreskrifter som ska avse vilken bostad den dömda ska ha under verkställighetstiden, vad som ska gälla i fråga om till exempel arbete eller annan sysselsättning, under vilka tider den dömda får vistas utanför bostaden och på vilket sätt kontakten ska hållas med Kriminalvården.

Sedan 2022 får som nämnts ovan särskilda föreskrifter avse ett förbud för den dömda att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område.⁵³

Även i detta fall kontrolleras efterlevnaden av föreskrifterna elektroniskt genom att den dömda har en fotboja runt sin vrist. Under den tid som den dömda avtjänar straffet gäller enligt 4 § IÖVL också ett allmänt skötsamhetskrav och ett krav på nykterhet och annan drogfrihet. Den dömda är i regel skyldig att underkasta sig provtagning för kontroll av drogfrihetskravet under tiden som övervakningen

⁵⁰ Framtida verksamhetsvolym i rättskedjan 2023–2026 s 87.

⁵¹ Brå, Kortanalys 7/2019, Brotts som begås under frivård. En kartläggning av övervakade och intensivövervakade s. 32 f.

⁵² Lagen gäller dock inte sådant fängelse som dömts ut tillsammans med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § brottsbalken. I och med att det ska vara fråga om en dom på fängelse utesluts även t.ex. beslut om förvandlingsstraff avseende böter enligt 15 § bötesverkställighetslagen (1979:189) och förverkande av villkorligt medgiven frihet som beslutats av övervakningsnämnd enligt 26 kap. 19 § andra stycket brottsbalken.

⁵³ Prop. 2021/22:196.

pågår. Vid misskötsamhet tas den dömden in i anstalt för att avtjäna resterande del av straffet.

8.3.4 Ungdomsövervakning

Påföljden ungdomsövervakning infördes 2021.⁵⁴ Den som begått brott innan han eller hon fyllt 18 år får dömas till ungdomsövervakning om varken ungdomsvård eller ungdomstjänst är tillräckligt ingripande påföljder med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet. Tiden för ungdomsövervakning får bestämmas till lägst sex månader och högst ett år. Tiden ska bestämmas i hela månader utifrån brottslighetens straffvärde och övriga omständigheter som påverkar straffmätningen.⁵⁵ Under övervakningstiden ska den unge följa en verkställighetsplan som upprättas av Kriminalvården, som också ansvarar för verkställigheten av ungdomsövervakning (32 kap. 3 a § brottsbalken). Verkställighetsplanen ska innehålla vissa obligatoriska delar.

Bestämmelser om verkställighet finns i lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning. Påföljden innebär bland annat att den dömden får vissa inskränkningar i sin rörelsefrihet. Den dömden ska till exempel som utgångspunkt vara förbjuden att vistas utanför bostaden under kvällar och nätter mot lördag, söndag och måndag, från klockan 18 på kvällen till klockan sju på morgonen (så kallad helgarrest).⁵⁶ Om ett sådant förbud inte bedöms lämpligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden eller om en annan inskränkning i rörelsefriheten bedöms vara mer ändamålsenlig kan det ersättas med ett förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, ett förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område eller en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats. Flera av dessa inskränkningar kan kombineras (18 §).

Kriminalvården har i sina allmänna råd till 18 § angett att med särskilt angiven plats eller särskilt angivet område kan till exempel avses

⁵⁴ Se bl.a. Ds 2017:25 och prop. 2019/20:118. För en första utvärdering av påföljden se Kriminalvården, Två år med ungdomsövervakning.

⁵⁵ Prop. 2019/20:118 s. 44 och "Ungdomsvård eller ungdomsövervakning" NJA 2022 s. 1071.

⁵⁶ Med helghemarest avses att den dömden förbjuds att vistas utanför bostaden under kvällar och nätter mot lördag, söndag och måndag, från klockan 18 på kvällen till klockan 7 på morgonen, 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2020:3) om verkställighet av ungdomsövervakning.

en plats eller ett område där det ofta förekommer narkotikahandel eller där den dömda annars kan antas komma i kontakt med personer i vars umgänge risken för återfall i brott kan antas vara särskilt stor.⁵⁷

De beslutade rörelseinskränkningarna ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel, om det inte finns särskilda skäl mot det (19 §). Om den dömda i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne enligt en dom på ungdomsövervakning kan domstolen besluta om en ny påföljd eller meddela en varning (32 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

Det pågår därtill en utredning som ska lämna förslag på en skärpt ungdomsövervakning senast den 3 juni 2024.⁵⁸ Av skäl hänförliga till tryckprocessen har vi dock inte haft möjlighet att ta del av utredningens förslag inom ramen för arbetet med detta betänkande.

8.3.5 Sammanfattande reflektioner

Det finns långtgående möjligheter att inskränka en dömd persons rörelsefrihet inom ramen för påföljdssystemet. Förbuden får beslutas (och inskränkningarna i rörelsefriheten motiveras av) i syfte att minska risken för återfall i brott eller främja den dömdes anpassning i samhället, men syftar också till att kontrollera att en utdömd påföljd verkställs på ett korrekt sätt. Förbuden kan kontrolleras elektroniskt. Endast indirekt handlar det således om att skydda brottsoffer, även om det givetvis kan bli en effekt av till exempel en vistelseföreskrift.

8.4 Vissa administrativa förbud och ett par nyligen lämnade förslag

8.4.1 Inledning

Under senare år har det, utöver de utökade möjligheterna att besluta om vistelseföreskrifter inom påföljdssystemet som beskrivits just ovan, även skett betydande utvidgningar vad gäller statens möjligheter att på administrativ väg inskränka medborgarnas rörelsefrihet genom att vid straffansvar förbjuda någon att få tillträde till och vistas på en viss plats eller ta kontakt med en person. Dessa lagar har mer uttryckligt till

⁵⁷ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2020:3) om verkställighet av ungdomsövervakning Allmänna råd till 18 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning.

⁵⁸ Se dir. 2023:112 och dir. 2023:156.

syfte att förebygga ett brottsligt beteende samt att skydda den som riskerar att utsättas för brott. Gemensamt är att förbuden i dessa fall avser geografiskt begränsade platser och grundas på riskbedömningar. Vi beskriver ett urval av sådana administrativa förbud nedan.⁵⁹ Avslutningsvis redogör vi också för ett förslag om vistelseförbud för barn som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

8.4.2 Lagen om kontaktförbud

Syftet med lagen

Lagen (1988:688) om kontaktförbud (kontaktförbudslagen) ger möjlighet att förbjuda en person att under vissa omständigheter besöka eller på annat sätt ta kontakt med eller följa efter en annan person. Ett kontaktförbud kan innebära ett förbud att uppehålla sig på en viss plats eller vissa platser, exempelvis en bostad eller arbetsplats.

När lagen tillkom angavs att syftet var att förbättra skyddet för dem som förföljs och trakasseras, särskilt kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp. Syftet med ett kontaktförbud är i första hand att förebygga situationer som kan utveckla sig i en farlig riktning för den som förbudet avser skydda (skyddspersonen). Ett kontaktförbud ska också möjliggöra för polisen att omedelbart ingripa i situationer som upplevs som hotande eller skrämmande för skyddspersonen.⁶⁰ Den som förbudet avser (förbudspersonen) behöver inte tidigare vara dömd för brott.⁶¹

Förutsättningar för kontaktförbud

Enligt 1 § innebär ett kontaktförbud ett förbud att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person. Förbudet omfattar att ta kontakt per telefon, sms, e-post, genom brev, genom bud eller via internet. Det är således en teknikneutral reglering.⁶²

⁵⁹ Tillfälliga avlägsnanden och andra ingripanden, till exempel enligt polislagen och ordningslagen beskrivs dock inte, men finns att läsa om i t.ex. prop. 2021/22:108 avsnitt 4.3.1.

⁶⁰ Prop. 1987/88:137 s. 15.

⁶¹ Forskning visar att kontaktförbud främst är ett effektivt skydd i ärenden där det finns en låg till medelhög risk för fortsatt våld, det vill säga där personen inte tidigare blivit anhållen för våldsbrott, se t.ex. Cordier m.fl., The effectiveness of protection orders in reducing recidivism in domestic violence: a systematic review and meta-analysis. Att kontaktförbud utfärdas restriktivt mot tidigare ostraffade personer begränsar därför hur effektivt skyddet kan förhindra våld, särskilt våld i nära relation.

⁶² Dahlgren, Lagen om kontaktförbud och lagen om europeisk skyddsorder. En kommentar, JUNO version ID, kommentaren till 1 §.

Ett kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera skyddspersonen. I riskbedömningen ska särskilt beaktas om förbudspersonen har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid. Något krav på tidigare brottslighet ställs således inte upp. Beviskravet vid riskbedömningen är att det ska finnas en klar och konkret risk för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier. En särskilt viktig omständighet är tidigare brottslighet. Bedömningen ska göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen. Det omfattar inte kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade.

Det finns enligt 1 a § möjlighet att meddela *kontaktförbud avseende gemensam bostad* om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Som ytterligare krav gäller att förbudet måste vara proportionerligt samt att skyddspersonen förbinder sig att medverka till att förbudspersonen i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter.

Med stöd av 2 § kan såväl *utvidgade som särskilt utvidgade kontaktförbud* meddelas. Ett utvidgat kontaktförbud får meddelas om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt. Ett sådant förbud innebär att förbudspersonen inte får uppehålla sig i närheten av skyddspersonens bostad eller arbetsplats eller annat ställe där personen brukar vistas. Ett utvidgat kontaktförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning och ska, om det inte finns särskilda skäl mot det, förenas med övervakning om förbudspersonen har överträtt ett kontaktförbud tidigare.

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas ett *särskilt utvidgat kontaktförbud*, vilket innebär ett förbud att uppehålla sig inom ett större område än vad som följer enligt ovan. Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där skyddspersonen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Det får dock inte avse ett större område än vad som är nödvändigt. Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det och får endast meddelas om skälen för ett sådant förbud

väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som det innebär för förbudspersonen.

Tidsramar och prövningsordningen med mera

Enligt vad som följer av 4 § får kontaktförbud meddelas för en viss tid, dock högst ett år. Kontaktförbud avseende gemensam bostad får bara meddelas för en tid om två månader, med möjlighet till förlängning med högst två veckor i taget om det finns särskilda skäl. Ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning får förlängas med högst tre månader i taget. I övrigt får ett kontaktförbud förlängas med högst ett år i taget.

Frågor om kontaktförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av skyddspersonen eller när det annars finns anledning till det (7 §). Vem som helst kan således ansöka om kontaktförbud för skyddspersonens räkning. Handläggningen ska ske skyndsamt, och vad gäller kontaktförbud avseende gemensam bostad särskilt skyndsamt.⁶³ Beslutet ska vara skriftligt och delges förbudspersonen. Åklagarens beslut i fråga om kontaktförbud ska prövas av tingsrätten, om den som har ålagts kontaktförbud eller skyddspersonen begär det (14 §).

När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning meddelats är det Polismyndigheten som ansvarar för verkställigheten av den elektroniska övervakningen (13 § andra stycket).

Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning döms för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning till fängelse i högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till fängelse i högst ett år. Vid ringa brott döms till böter (24 §).

År 2022 inkom 7 796 ansökningar om kontaktförbud till Åklagarmyndigheten. Andelen som beviljades uppgick till 31 procent.⁶⁴ Under perioden 2019–2022 har andelen beviljade kontaktförbud uppgått till cirka 27–29 procent.⁶⁵

⁶³ Åklagarmyndigheten har preciserat skyndsamhetskravet till att beslut i fråga om kontaktförbud ska meddelas inom två veckor, eller om ansökan avser kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning eller särskilt utvidgat kontaktförbud inom en vecka, se Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum, Rättslig vägledning 2023:1, Kontaktförbud – handläggning och beslut s. 43. Tidsfristen kan överskridas om särskilda skäl föreligger med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter.

⁶⁴ Riksrevisionens rapport RiR 2024:1, Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet s. 16.

⁶⁵ SOU 2024:13 s. 123 f.

Över 90 procent av de kontaktförbud som utfärdas är ordinära kontaktförbud, vilket motsvarar ungefär 2 500 ordinära kontaktförbud under varje år från 2019 till och med 2022. Under motsvarande period har ungefär 150 till 200 kontaktförbud avseende gemensam bostad, ungefär 30–40 utvidgade kontaktförbud och som mest fem särskilt utvidgade kontaktförbud utfärdats varje år. Under samma tidsperiod har totalt 110 förbud förenats med fotboja.⁶⁶

Förslag av Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen

I betänkandet *En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer* (SOU 2024:13) föreslås ett antal ändringar av kontaktförbudslagen i syfte att säkerställa att lagstiftningen i så hög grad som möjligt tillgodoser intresset av att förebygga och ge skydd till främst kvinnor och barn som är utsatta för våld och andra kränkningar i nära relationer. Utredningen anser att tillämpningen av lagen om kontaktförbud är för restriktiv i förhållande till lagens syfte att förebygga och förhindra brott. Bland annat föreslås att risk för otillbörlig övervakning, liksom risk för påverkan i syfte att förhindra att uppgifter lämnas till en domstol eller brottsbekämpande myndighet, ska införas som ytterligare grunder för att utfärda ett kontaktförbud. Därtill föreslås att ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna meddelas redan som en förstahandsåtgärd när det föreligger en påtaglig risk för brott som innebär ett allvarligt angrepp på den andra personens liv eller hälsa eller trygghet till person (och inte endast vid överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud). Vid bedömningen av förbudsområdets storlek ska det enligt förslaget särskilt beaktas att området är tillräckligt stort för att tillgodose behovet av skydd i det enskilda fallet. I vissa fall torde detta enligt utredningen kunna leda till bedömningen att förbudet ska omfatta en kommun eller ett ännu större område.

Det föreslås också att det ska föreligga en presumtion för kontaktförbud om förbudspersonen har dömts för brott mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid och brottets straffvärde uppgår till minst sex månaders fängelse. Om förbudspersonen har dömts för olaga förföljelse eller hedersförtryck, ska presum-

⁶⁶ Riksrevisionens rapport RiR 2024:1, Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet s. 16.

tionen för kontaktförbud gälla oavsett vilket straffvärde brottet har och även om parterna inte är närstående eller tidigare närstående. Presumtionen för kontaktförbud kan brytas, om det föreligger särskilda skäl. Som en följd av detta föreslår utredningen också att Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse ska underrätta åklagaren i samband med att en person frigges från ett fängelsestraff respektive slutna ungdomsvård i sådana fall. I samband med en sådan underrättelse ska Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse även vara skyldiga att lämna ut uppgifter som kan antas ha betydelse för beslut om kontaktförbud.

För att socialnämnden ska kunna erbjuda stöd och hjälp till personer som utsatts för våld och andra övergrepp samt till dem som utövar våldet krävs att dessa personer kommer till myndighetens kännedom. Utredningen föreslår därför att socialnämnden alltid ska underrättas när ett beslut om kontaktförbud har meddelats. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Remisstiden avslutades den 26 juni 2024.

8.4.3 Tillträdesförbud till butik, badanläggningar och bibliotek samt till idrottsarrangemang

Det finns ett antal regleringar som ger möjlighet att vid straffansvar förbjuda någon att få tillträde till och vistas på en viss plats, så kallade straffsanktionerade individuella förbud.

Sedan den 1 mars 2021 har åklagare möjlighet att meddela beslut om tillträdesförbud till butiker (se lagen [2021:34] om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.⁶⁷ Med stöd av lagen kan en person förbjudas att få tillträde till och vistas i en butik. Syftet är att öka tryggheten och förebygga brott som begås i butiker. Lagstiftningen utvidgades 2022 till att omfatta även badanläggningar och bibliotek.⁶⁸

Tillträdesförbud till butik, badanläggningar och bibliotek kan meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den person som förbudet avser kommer att begå brott på någon sådan plats eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. I fråga om bibliotek gäller också att förbud kan meddelas om det på grund av sär-

⁶⁷ Prop. 2020/21:52 och 2020/21:JuU13, rskr. 2020/21:169, prop. 2020/21:142 och bet. 2020/21:JuU34, rskr 2020/21:313.

⁶⁸ Prop. 2021/22:108. Se också Brå, rapport 2020:10, Simhallar och bibliotek – En kartläggning av brott och ordningsstörningar.

skilda omständigheter finns risk för att personen kommer att väsentligt störa verksamheten eller orsaka betydande skada på bibliotekets egendom. Ett tillträdesförbud gäller för högst ett år men kan förlängas med högst ett år i taget. Allmän åklagare beslutar om förbudet. Påföljden för överträdelse är böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms inte till straff.

År 2022 beslutades om tillträdesförbud till bibliotek i sju fall. I en undersökning av Svensk handel framhålls att lagstiftningen avseende butik har lett till positiva effekter för de aktuella butikerna. Under det första året efter ikraftträdandet beslutades om 181 tillträdesförbud, vilket motsvarade bifall i 35 procent av ansökningarna. Under perioden 2022-03-01 till 2023-02-28 beviljades 198 av 423 ansökningar, vilket motsvarade 47 procent. Det framhålls också att handlarna uppfattar att förbuden fungerar väl och att förbudspersonen i 75 procent av fallen upphört att besöka butiken under det första året, men att siffran under den senare perioden sjunkit till 56 procent.⁶⁹

Lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang ger möjlighet att förbjuda en person att få tillträde till och vistas på inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. Lagen skapades i syfte att förstärka skyddet mot brottslighet under idrottsarrangemang och överensstämmer till sin uppbyggnad och sitt innehåll i stort med kontaktförbudslagen.⁷⁰ Ett förbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den person som förbudet avser kommer att begå brott under idrottsarrangemang och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där (2 § första stycket). Ett tillträdesförbud gäller för högst tre år men kan förlängas med som mest ett år i taget (3 §). Allmän åklagare prövar frågan. Påföljden för överträdelse är böter eller fängelse i högst sex månader. Något undantag för ringa brott finns inte.

8.4.4 Lagen om preventiva vistelseförbud

Den 1 februari 2024 trädde lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud i kraft.⁷¹ Det blev därmed möjligt att meddela en person vistelseförbud inom avgränsade områden under vissa förutsättningar utan att

⁶⁹ Svensk handel, Tillträdesförbud till butik – två år senare.

⁷⁰ Prop. 2004/05:77 s. 17 och 25.

⁷¹ Prop. 2023/24:57, bet. 2023/34:JuU12, rskr. 2023/24:117 samt Ds 2023:17.

personen dömts eller ens är misstänkt för att ha begått ett brott. Lagen syftar till att förhindra de kriminella nätverkens verksamhet och att återuppta tryggheten i lokalsamhället.⁷²

Lagen innebär att en person (dock inte den under 15 år) av åklagare kan förbjudas att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar eller motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem samt i fordon på allmän plats, om han eller hon medvetet främjar att en grupp personer utövar brottslighet där och det finns risk för att skjutvapen eller sprängämnen används. Även personer som främjar brottslighet som på något annat sätt är ägnad att allvarligt skada tryggheten hos allmänheten kan meddelas vistelseförbud. Förbudet kan kontrolleras elektroniskt. Den som bryter mot ett vistelseförbud kan dömas till fängelse i högst ett år, eller om brottet är ringa, till böter.

8.4.5 Vistelseförbud för barn i skyddande syfte

I Ds 2022:12 – *Vistelseförbud för barn* – utreddes om kommunernas socialnämnder borde få möjlighet att i skyddande syfte begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden. Slutsatsen blev dock att ett sådant vistelseförbud varken skulle vara ändamålsenligt eller proportionerligt om syftet är att förebygga att barn far illa. Sådana vistelseförbud bedömdes därför inte vara till barnets bästa och föreslogs inte. I promemorian bedömdes att det finns omständigheter som tyder på att ett vistelseförbud kan försämra barnets möjligheter till en positiv utveckling. En av slutsatserna i promemorian är också att det finns en reell risk för att ett vistelseförbud leder till att barnet och dess umgänge i stället flyttar någon annanstans. Det ansågs därför finnas en risk för att ett vistelseförbud blir kontra-produktivt då det kan få barn att söka sig till andra, kanske än mer olämpliga miljöer.⁷³ En sådan risk lyftes också fram av Brå, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och ett antal socialtjänster i myndigheternas remissvar.

Föreslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

⁷² Prop. 2023/24:57 s. 1.

⁷³ Ds 2022:12 s. 108.

8.4.6 Sammanfattande slutsatser

Den gemensamma nämnaren för de administrativa vistelseförbuden är att de syftar till att minska risken för trakasserier och brott mot en viss person (som inte är den som förbudet riktas mot) eller på en viss plats, att skydda äganderätten samt att värna andra människors trygghet och möjlighet att vistas på vissa platser. Målet med de preventiva vistelseförbuden är även att förhindra de kriminella nätverkens verksamhet. Dessa skyddsintressen, som är acceptabla som sådana, har motiverat långtgående inskränkningar i förbudspersonens rörelsefrihet. Samtliga förbud är straffsanktionerade och efterlevnaden kontrolleras antingen genom elektronisk kontroll eller genom att den plats som ska skyddas har en tydlig entré där tillåtligheten kan kontrolleras.

Genom de nu presenterade administrativa förbuden, som i februari kompletterades med möjligheten att meddela preventiva vistelseförbud utan konkret brottsmisstanke, i kombination med de möjligheter som finns att besluta var en dömd person får vistas och inte får vistas, kan inte annat sägas än att statens möjligheter att begränsa medborgarnas rörelsefrihet är mycket långtgående. Vår slutsats är därför att de befintliga möjligheterna att föreskriva var såväl dömda som odömda personer ska vistas eller inte får vistas är tillräckliga för att upprätthålla tryggheten för allmänheten och för att möta de utmaningar som särskilt gängkriminaliteten innebär. Det finns således inget behov av ytterligare möjligheter att föreskriva var dömda personer får vistas eller inte vistas.

8.5 En internationell utblick

8.5.1 Inledning

Enligt våra tilläggsdirektiv ska den danska bestämmelsen om uppehållsförbud (79 a § strl), som möjliggör vistelseförbud upp till tio år i samband med frigivning från ett frihetsstraff, tjäna som utgångspunkt för våra överväganden avseende en ny brottspåföljd som innebär vistelseförbud. I detta avsnitt redovisar vi därför vad som gäller enligt dansk rätt. Vi gör också vissa utblickar till övriga nordiska länder (dock inte till Island, men lagstiftningen där är mycket lik den svenska

kontaktförbudslagen).⁷⁴ Så kallade administrativa förbud berörs endast översiktligt.

De möjligheter som finns att inom ramen för en utdömd påföljd, till exempel under villkorlig frigivning eller vad som närmast motsvarar skyddstillsyn, liknar i stor utsträckning den svenska regleringen. I korthet kan nämnas att det i Norge och Danmark, precis som i Sverige, finns möjlighet att besluta om föreskrifter som rör bostad, vistelseort och om förbud för umgänge med vissa personer även inom ramen för en utdömd påföljd, det vill säga utöver det som presenteras nedan.

8.5.2 Danmark

Uppehållsförbud med stöd av 79 a §

I Danmark finns sedan 2017 möjlighet att meddela uppehållsförbud (opholdforbud) med stöd av 79 strfl.⁷⁵ Målet är att hindra gängkriminella från att återuppta kontakten med gängmedlemmar efter avtjänat straff.⁷⁶ Ett förbud ska som utgångspunkt omfatta hela den eller de kommuner där brottsligheten är begången, men enligt Højesteret (Danmarks högsta domstol) måste i proportionalitetsbedömningen hänsyn tas till Europakonventionen och särskilt art. 2 i tilläggsprotokoll 4.⁷⁷ Detta innebär enligt domstolen att områdena inte kan vara alltför stora även om så uttrycks i lagens förarbeten.

Uppehållsförbud kan meddelas en person som döms till ett ovillkorligt fängelsestraff eller en annan frihetsberövande påföljd för brott och 81 a § strfl. varit tillämplig. Det är således domstolen som beslutar om uppehållsförbud som ett tillägg till ett fängelsestraff och det är således *inte* fråga om en självständig brottspåföljd.

Enligt 81 a § kan straffet höjas till det dubbla om lagöverträdelsen har bakgrund i eller är ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper

⁷⁴ Vi redovisar i huvudsak vistelseförbud som får lämnas inom ramen för påföljdssystemet men berör också de så kallade administrativa förbuden. Om administrativa förbud står att läsa i t.ex. Ds 2022:17 kapitel 6 (s. 63 ff.).

⁷⁵ Lov nr 672 af 8 juni 2017 om ændring af straffeloven mv. Den danska regeringen har tagit fram ett antal handlingsplaner mot gängkriminalitet som de kallar "Bandepakke". Det första 2009, det andra 2013 och det tredje 2017. I augusti 2017 antogs också 12 "bandeinitiativer". Ett fjärde bandepakke har föreslagits 2023. I huvudsak består de av tre delar: straffskärpningar, brottsförebyggande åtgärder och förbättrade utredningsverktyg. En "rocker" är en person som är ansluten till ett mc-gäng, medan "bande" syftar på någon som är med i ett kriminellt gäng.

⁷⁶ Elholm m.fl., Kommenteret straffelov. Almindelig del (12:e utgåvan) s. 561.

⁷⁷ U 2019.3586 H.

av personer.⁷⁸ Det krävs också att det som ett led i en sådan konflikt används antingen skjutvapen eller vapen eller explosiva ämnen som på grund av deras särskilt farliga beskaffenhet är ägnade att orsaka betydande skada eller mordbrand. Slutligen krävs att det brott som begåtts är av visst slag (till exempel gärningar motsvarande misshandel, olaga hot, vapeninnehav under särskilt försvårande omständigheter och rån i svensk straffrätt). Det är med andra ord själva grupptillhörigheten som motiverar det dubbelt så stränga straffet.

Mellan 2018 och 2021 har 86 personer dömts till dubbla straff med stöd av 81 a §. Det framgår av förarbetena att utgångspunkten är att uppehållsförbud ska meddelas i dessa fall.⁷⁹

81 a § är också tillämplig om en person dömts för brott mot andra straffstadganden i straffeloven eller enligt den straffrättsliga regleringen avseende narkotika, skjutvapen och explosiva ämnen, och har anknytning till en grupp personer som tillsammans står bakom allvarlig och omfattande brottslighet, förutsatt att brottet är relaterat till den dömdes anknytning till gruppen. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas för sådana personer som är registrerade i ett särskilt register över rocker- och bandemedlemmar (gängmedlemmar i mc-gäng eller i kriminella nätverk) som polisen för eller som annars påträffas av polisen i sådana sammanhang.⁸⁰ Trots att det inte framgår av lagtext framkommer det av förarbetena att uppehållsförbud ska meddelas när det föreligger två eller flera överträdelse av sådana brottstyper som nämns i bestämmelsen oavsett hur högt eller lågt straffvärdet är. Om det endast är en överträdelse måste dock straffvärdet uppgå till tre månader.⁸¹

Ett uppehållsförbud enligt 79 a § innebär att den dömden inte får röra sig i eller uppehålla sig i ett eller flera närmare avgränsade områden i närheten av brottsplatsen eller, om det är fråga om gängbrottslighet, där personer i den kriminella grupperingen som den dömden är knuten till uppehåller sig. Det innebär således inte att den dömden är skyldig att vistas på en viss plats. I motiven till lagen anges att ett sådant förbud ska dömas ut och verkställas i överensstämmelse med Europakonventionen, särskilt art. 2 i tilläggsprotokoll 4.⁸²

⁷⁸ Lov nr 501 af 12 juni 2009 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven, lov om politiets virksomhed, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og forvaltningsloven (Styrket indsats mod bandekriminalitet m.v.). Ändrad i utvidgande riktning genom lov nr 733 af 25 juni 2014, 2013/1 LSF 112 och lov nr 672 af 8 juni 2017.

⁷⁹ LFF nr 35 av 4.10.2017 p. 2.1.3.2.

⁸⁰ Elholm m.fl., Kommenteret straffelov. Almindelig del (12:e utgåvan) s. 561.

⁸¹ Lovforslag nr L 35 af 4 oktober 2017 almindelige bemærkninger p. 2.1.3.1.

⁸² Lovforslag nr L 35 af 4 oktober 2017 afsnit 2.1.4 og s. 18–21.

Polisen kan meddela undantag från förbudet om det av särskilda skäl måste anses befogat.

Ett uppehållsförbud beslutas för en tid om minst ett år till högst tio år räknat från att domen vunnit laga kraft. När fängelsestraffet är avtjänat förlängs uppehållsförbudet i motsvarande mån. Tiden bestäms utifrån brottslighetens allvar och omfång. Vid strafftider som är längre än fyra år men kortare än åtta år förutsätts i förarbetena att förbudstiden ska vara mellan fem och åtta år. Om strafftiden överstiger åtta år eller om det är fråga om förvaring ska förbudstiden vara mellan sju och tio år. Højesteret har uttalat att vid strafftider mellan ett år och fyra år bör förbudstiden vara mellan tre och sex år.⁸³

Tre år efter frigivning eller utskrivning kan den dömda ansöka om att Åklagarmyndigheten ska väcka talan om att uppehållsförbudet ska hävas i domstol (den tingsrätt som dömt i första instans eller där den dömda upprätthåller sig). Det finns också en möjlighet för justitieministern att tillåta en prövning tidigare än så. Avgörandet sker genom beslut (kendelse). Om ansökan avslås helt eller delvis kan saken på nytt prövas efter två år.

Överträdelse av förbudet leder till fängelse i högst två år (strl. 124 a §). Enligt förarbetena bör den som första gången bryter mot ett förbud ådömas ett ovillkorligt fängelsestraff om 60 dagar.⁸⁴ Detta följs av de danska domstolarna.

Uppehållsförbud med stöd av 79 b §

Sedan 2020 kan uppehållsförbud också meddelas den som döms för terrorismrelaterad brottslighet för att motverka radikaliserings (79 b §).⁸⁵ Ett sådant förbud innebär att den dömda inte får röra sig inom eller uppehålla sig i ett avgränsat område där det finns en särskild risk för att den enskilde fastnar i eller återgår till en radikaliserande miljö eller utsätter andra för radikaliserings.

Domstolen kan i samma syfte även besluta om kontaktförbud, vilket innebär ett förbud mot att kontakta personer dömda för likartad terrorismrelaterad brottslighet. Kontaktförbudet omfattar inte

⁸³ Elholm m.fl., Kommenteret straffelov. Almindelig del (12:e utgåvan) s. 564 samt U-2019.3586 H.

⁸⁴ Elholm m.fl., a.a. s. 563 med vidare hänvisning till rättsfallet TFK 2022.498 V där landsretten gjorde bedömningen att det inte fanns skäl att göra straffet helt eller delvis betingat eller att förena det med samhällstjänst.

⁸⁵ Se lagen 882 16/6 2020.

de närmaste familjemedlemmarna, i den mån ett förbud skulle strida mot Danmarks internationella åtaganden. Polisen har den dömde under övervakning och kan bevilja undantag.

Bestämmelser om omprövning och upphörande med mera är desamma som för uppehållsförbud enligt 79 a §. Överträdelse av förbudet leder till fängelse i högst två år (124 a §).

Upphållsförbud med stöd av 79 c §

I Danmark finns också en typ av uppehållsförbud för den som bland annat döms för vissa våldsbrott mot offentliga tjänstemän, förföljelse av desamma, övergrepp i rättssak, slagsmål på allmän plats, vapenbrott, grov misshandel, rån och brott mot knivlagen (79 c §). I dessa fall innebär uppehållsförbudet ett förbud att röra sig mot eller vistas på serveringsställen (serveringssteder), där det säljs starka spritdrycker och dit allmänheten har tillgång samt förbud att vistas i särskilda nattlivszoner, som polisen beslutar. Ett förbud gäller mellan kl. 24 och kl. 05.

Även i dessa fall kan polisen ge den dömde tillåtelse att vistas i förbudsområdet om det framstår som befogat på grund av särskilda skäl.

Förbud enligt 79 c § kan gälla som längst i två år från lagkraftvunnen dom. Om den dömde är frihetsberövad, till exempel genom ett avtjänande på anstalt, förlängs tiden i motsvarande mån. Övriga bestämmelser om omprövning och upphörande med mera är desamma som för uppehållsförbud enligt 79 a §. Överträdelse av förbudet leder till böter eller fängelse i högst ett år (124 a §).

Förbud mot att vistas i viss bestämd egendom – ”rockerloven” – och samlingsstedsförbudsloven

Det finns enligt dansk rätt också möjlighet för polisen att förbjuda en person att vistas i vissa lokaler, till exempel i en klubblokal, i syfte att avvärja fara mot de närboende och andra.⁸⁶ Den som bryter mot förbudet för första gången döms till fängelse i minst 60 dagar.⁸⁷

Därtill har också kommunalbestyrelsen möjlighet att förbjuda att en viss lokal eller viss fastighet används som samlingsplats för en bestämd

⁸⁶ Lov nr 672 af 8 juni 2017.

⁸⁷ Justitsministeriet, Serviceeftersyn af bandepakkerne s. 19.

grupp, om användningen av lokalen är ägnad att medföra väsentlig olägenhet för de som bor i närheten.⁸⁸ Detta har använts nio gånger sedan lagen trädde i kraft.⁸⁹

Förbud vid vissa sexualbrott

Enligt 236 § strl. kan domstolen vid vissa sexualbrott (t.ex. våldtäkt och våldtäkt mot barn) i domen besluta om förbud för den dömde att:

- Uppehålla sig eller färdas i närmare avgränsade områden där det är fara för att den dömde kommer att återfalla i ett likartat brott (opholdsforbud).
- Utan polisens tillåtelse låta barn under 18 år bo hos sig eller själv bo hos personer under 18 år (boligforbud).
- Ta emot besök av barn under 18 år utan att det är en vuxen med (besøgsforbud).
- Genom internet eller liknande system som sprider information försöka kontakta barn under 18 år som inte känner den dömde (kontaktforbud).
- Udrejse (udrejseforbud).

Det är polisen som utövar tillsyn över förbuden. Överträdelse är straffsanktionerat med fängelse i högst två år.

Lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning

I dansk rätt finns också administrativa kontakt- och uppehållsförbud i lov om tilhold (kontaktförbud), opholdsforbud og bortvisning.⁹⁰ Denna lag syftar till att skydda dem som blivit utsatta för fridskränkning och stalkning.⁹¹ De förbud som kan meddelas med stöd av denna lag påminner i stor utsträckning om kontaktförbud enligt svensk rätt. Reglerna kompletterades med möjligheten att meddela

⁸⁸ Lov nr 653 af 8 juni 2017.

⁸⁹ Justitsministeriet, Serviceeftersyn af bandepakkerne s. 20.

⁹⁰ Lov nr 112 af 3 februar 2012 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning och lov nr 1724 af 27 december 2016 om ændring af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Strakstilhold).

⁹¹ Betænkning nr 1526 fra 2011 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning afgivet af Justitsministeriets Strafferetsplejeudvalg.

”strakstilhold” – ett slags interimistiskt förbud vid lägre misstankegrad – år 2016. Ett beslut om tilhold ges alltid på bestämd tid, upp till fem år, medan ett opholdsforbud kan meddelas för maximalt ett år. Beslut fattas av polisen (den stedlige politidirektør) och kan överklagas till Statsadvokaten (15 §). Förbudspersonen kan också kräva att polisens beslut prövas av tingsrätten (17 §).

Bortvisning är ett förbud mot att upprätthålla sig i sitt hem och används främst vid våld i nära relationer och meddelas för som högst fyra veckor.

Överträdelse är straffrättsligt sanktionerade genom 21 § i lagen om tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Straffet för överträdelse är böter eller fängelse upp till två år.

8.5.3 Norge

Kontaktförbud

I Norge finns ett kontaktförbud som systematiskt är ett slags rättighetstapp som ådöms i samband med straffdomen. Den som begått en straffbar handling kan enligt § 57 strl. åläggas kontaktförbud om det finns grund för att tro att han eller hon annars kommer att begå en straffbar handling mot en annan person, förfölja en annan person eller på annat sätt kränka en annan persons frid. Det påminner i stort om det svenska kontaktförbudet. Det är förvisso fråga om ett straff (se strl. § 29 f.), men syftet är främst att förhindra fortsatt brottslighet och därigenom förebyggande skydda brottsoffret.⁹² Förbudet används ofta när det är fråga om vålds- eller sexualbrott eller hot eftersom det i dessa fall anses särskilt viktigt att värna om målsäganden. Det kan dock komma på fråga också vid andra brottstyper.⁹³

Kontaktförbudet kan innebära att den dömda förbjuds att vistas i bestämda områden eller att förfölja, besöka eller på annat vis kontakta en annan person. Enligt förarbetena kan förbudszonen vara större än en kommun, men någon ytterligare precisering finns inte och storleken får avgöras utifrån förhållandena i det enskilda fallet.⁹⁴ För-

⁹² Ot.prp. nr 25 (2008–2009) s. 23 och Dullum ”Omvendt voldsalarm”: en evaluering av kontaktförbud med elektronisk kontroll (straffeloven § 57) i saker om vold i nære relasjoner, Velferdsforskningsinstituttet NOVA, NOVA rapport nr 15/2020.

⁹³ Matningsdøl, Ajourført lovkommentar til Lov 20 mai 2005 nr 25 om straff § 57 och rättsfallet HR-2022-2151-A.

⁹⁴ Ot.prp. nr 90 (2003–2004) s. 322.

budszonen motsvarar ofta den tid det tar för polisen att komma fram till skyddspersonen från närmaste polisstation efter att larmet gått. Den dömden får med andra ord inte vistas i ett så stort område runt till exempel målsägandens bostad att polisen hinner fram först om larmet går.⁹⁵ Är faran för brott mot en annan person näraliggande kan den dömden också förbjudas att vistas i sitt eget hem.

I de fall där det anses nödvändigt för att kontaktförbudet ska följas kan domstol sedan 2013 bestämma om elektronisk övervakning under hela eller delar av den period som kontaktförbudet avser (kallas i Norge också omvendt voldsalarm).⁹⁶ I förarbetena anges att det kan vara nödvändigt när den dömden tidigare har brutit mot ett besöks- eller kontaktförbud, men tröskeln är tänkt att vara ganska låg.⁹⁷ Kontrollen kan dock endast omfatta registrering av uppgifter om att den dömden rör sig inom områden som omfattas av kontaktförbudet, i målsägandens närhet, och om att kontrollutrustningen inte längre ger ifrån sig signaler. Den dömden är skyldig att vara behjälplig och följa de instruktioner som ges av polisen och som är nödvändiga för att kontrollen ska kunna genomföras. Möjligheten att övervaka den dömden elektroniskt infördes för att begränsa våldsutövarens rörelsefrihet i stället för målsägandens i syfte att placera ansvaret på våldsutövaren.⁹⁸

År 2015 till 2019 vann mellan två och sex domar avseende kontaktförbud med elektronisk övervakning laga kraft årligen. År 2020 var det 23 domar och 2021 var det 22 domar. De utdömda förbuden har varit mellan sex månader och fem år långa. Ett yrkande om elektroniskt kontaktförbud bifalls i ungefär hälften av fallen.⁹⁹

I april 2024 ändrades reglerna om omvendt voldsalarm i syfte att öka användningen av elektronisk kontroll för att skydda de våldsutsatta genom en bättre kontroll av förbuden. Tidigare kunde elektronisk övervakning endast beslutas med stöd av 57 §, men nu kan även åklagaren besluta om elektronisk övervakning vid de straffprocessuella förbuden (se vidare nedan). Det ska finnas skälig grund för

⁹⁵ Se t.ex. HR-2016-783-A avsnitt 22–24 samt Ot.prp. nr 25 (2008–2009) s. 16 och HR-2021-2151-A. Inställetid om 30 minuter har ansetts proportionerligt.

⁹⁶ Prop. 71 L (2012–2013) Endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll som varetektsurrogat mv.).

⁹⁷ Ot.prp. nr 25 (2008–2009) s. 21. Se också HR-2021-2151-A där Høyesterett konstaterade att det avgörande är om den dömden är i behov av ett sådant skydd som elektronisk övervakning innebär.

⁹⁸ Innst. O. nr 68 (2008–2009) s. 5.

⁹⁹ Riksrevisionen, Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner. Dokument 3:8 (2021–2022) s. 72.

att förbudspersonen kommer att begå brott mot förbudet och anses nödvändigt med elektronisk kontroll för att övervaka förbudet.¹⁰⁰

Om minimistraflet är fängelse i mindre än ett år kan kontaktförbud också beslutas som en självständig straffrättslig reaktion. Annars döms det ut i kombination med fängelse, samhällstjänst, böter eller förvaring.

Kontaktförbud bestäms på viss tid, högst fem år, eller, när särskilda skäl föreligger, på obestämd tid. Elektronisk kontroll kan dock inte beslutas på obestämd tid. Förbud att vistas i det egna hemmet kan bara bestämmas under högst ett år men kan efter sex månader prövas på nytt av tingsrätten efter begäran av Åklagarmyndigheten. Om begäran avslås måste sex månader passera innan frågan kan prövas på nytt. Tingsrätten kan också vid begäran från åklagaren eller skyddspersonerna ändra innehållet i ett beslutat kontaktförbud.

Vid brott mot såväl kontaktförbud som sådant uppehållsförbud som beskrivs nedan är straffet böter eller fängelse i högst sex månader, eller vid återfallssituationer, två år (§ 342 strl.).

Upphållsförbud med stöd av straffprocessloven

Den norska straffprocessloven § 222 a (lov om rettergangsmåten i straffesake) innehåller vissa regler om uppehållsförbud (oppholdsforbud). Här krävs inte att något brott begåtts, vilket krävs enligt den just beskrivna § 57.¹⁰¹ Besluten fattas här av Åklagarmyndigheten och det är ett straffprocessuellt tvångsmedel (snarare än en straffrättslig sanktion som ett beslut som kontaktförbud är). Förutsättningarna är att det finns grund att tro att en person annars kommer att begå ett brott eller förfölja en annan person eller på annat sätt kränka personens frid. Det är avsett att vara ett förebyggande förbud med låg tröskel.¹⁰² Ett sådant beslut kan gälla i upp till ett år eller tre månader om det avser det egna hemmet.

I Norge finns det också möjlighet att besluta om uppehållsförbud i syfte att förebygga gängkriminalitet. Om det finns fara för våldsamheter mellan olika grupperingar kan åklagaren med stöd av § 222 b

¹⁰⁰ Prop. 128 L 2022–2023, Endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll av besøksforbud).

¹⁰¹ Utvärderingar visar dock att det är främst vid misstanke om brott som förbudet används, se t.ex. NOVA (2019) Besøksforbud – straffeprosessloven § 222 a. En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner. NOVA rapport nr 1/2019.

¹⁰² Meld. St. 15 (2012–2013) Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner.

förbjuda en eller flera personer, som tillhör eller har anknytning till en grupp personer som brukar använda våld, att uppehålla sig på specifika platser som har koppling till grupperingarna. Det krävs dock att det finns skäl att tro att våldsamheterna kan medföra skada på personer som bor eller uppehåller sig i närheten av den aktuella platsen. Om det finns särskilda skäl får förbudet riktas mot alla som tillhör eller är associerade med de aktuella grupperingarna. Förbudet gäller för viss tid, högst ett år åt gången. Åklagaren måste snarast, men senast fem dagar efter beslutet, överlämna saken till tingsrätten för prövning. Upphållsförbud får endast meddelas om det är proportionerligt och tillräckliga skäl talar för åtgärden (§ 170 a).

Som ovan nämnts blev det under april 2024 möjligt att kombinera också den här typen av uppehållsförbud med elektronisk övervakning. Det anses lämpligt att kunna besluta om elektronisk övervakning innan det finns en rättskraftig dom (vilket krävs för kontaktförbud enligt § 57). Behovet av skydd kan vara lika stort inför en dom som efter och förslaget avser att tillgodosätta detta.¹⁰³

Övrigt

I Norge saknas för närvarande ett enhetligt system för användandet av kontakt- och besöksförbud och andra skyddsåtgärder som kan beslutas (våldsalarm samt skyddad adress). Det finns därför inte någon tillförlitlig statistik att tillgå vad avser användandet av till exempel besöksförbud.¹⁰⁴

Vid utvärderingar som bland annat riksadvokaten genomfört påpekas att besöksförbud enligt 222 a § straffprocessloven används i allt för liten utsträckning, men det har konstaterats att det skedde en ökning med 23 procent från 2015 till 2020 (från 1 800 till 2 200 förbud). Det är anses vara allt för sällsynt att överträdelser av förbuden lagförs.¹⁰⁵

Høyesterett har i en dom från 2013 funnit att Norge brutit mot sina positiva förpliktelser enligt Europakonventionen för att staten

¹⁰³ Justis- og beredskapsdepartementet, Elektronisk kontroll ved brudd på besöksforbud mv. Høringsnotat den 6 september 2021 och prop. 128 L. 2022–2023, Endringer i straffeprocessloven mv. (elektronisk kontroll av besöksforbud).

¹⁰⁴ Se t.ex. NOU 2020:17 och Riksrevisionen, Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner. Dokument 3:8 (2021–2022) s. 68.

¹⁰⁵ Riksrevisionen, Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner. Dokument 3:8 (2021–2022) s. 69 och Barneombudet, Hadde vi fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes. Erfaringer fra barn og unge utsatt for vold og overgrep (2018).

inte skyddade en kvinna från förföljelse från hennes tidigare sambo. Utifrån den kunskap som myndigheterna hade om den dömde och hans handlingsmönster och intensitet samt om belastningen och risken som detta utgjorde för målsäganden och hennes barn under mycket lång tid borde polis och åklagare bättre följt upp informationen om kontinuerliga överträdelse av förbudet.¹⁰⁶

8.5.4 Finland

I Finland finns regler om besöksförbud i lagen (898/1998) om besöksförbud. Den finska regleringen påminner i stor utsträckning om den svenska. Det är dock tingsrätten (med en domare) som avgör frågor om besöksförbud (4 §). Ett sådant gäller i högst ett år, avseende gemensam bostad högst tre månader, och om elektroniskt (i finsk rätt, tekniskt) övervakat högst sex månader. Ett besöksförbud kan förnyas för högst två år. Besöksförbud avseende gemensam bostad och elektroniskt övervakat besöksförbud kan dock endast förnyas för högst tre månader (7 §).

I Finland finns också möjlighet att meddela ett tillfälligt besöksförbud (dock inte elektroniskt övervakat). Beslut kan fattas av en anhållningsberättigad tjänsteman eller av domstol. Sådant beslut ska meddelas om en person vars liv eller hälsa hotas har ett så uppenbart behov av skydd att det förutsätter att förbudet meddelas omedelbart. De inblandade personerna ska om möjligt höras. Beslutet kan inte överklagas särskilt (11 §). Tjänstemannen ska utan dröjsmål och senast inom tre dygn från sitt beslut föra ärendet till behörig tingsrätt. Ärendet ska behandlas av tingsrätten senast sju dygn efter att beslutet meddelades (12 §). Rör det sig om gemensam bostad ska huvudförhandling hållas inom en vecka från det att tjänstemannen fattade sitt tillfälliga beslut.

Straffbestämmelsen finns i 16 kap. 9 a § strafflagen och den som bryter mot ett besöksförbud döms till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som bryter mot de skyldigheter som följer av ett tekniskt övervakat besöksförbud.

¹⁰⁶ HR-2013-00881-A.

8.5.5 England och Wales

I England och Wales används ett stort antal ”Civil Preventive Orders”, vilka närmast kan beskrivas som administrativa åtgärder som inte präglas av de rättssäkerhetsgarantier som följer av att en åtgärd anses vara straffrättslig. De kan åläggas utan att brott har begåtts och syftar till att förhindra ett framtida beteende.¹⁰⁷ De är precis som de svenska administrativa förbuden uppbyggda i två steg: förbudspersonen förbjuds att göra något visst och en överträdelse är straffbar och leder inte sällan till ett fängelsestraff. Förutom de två åtgärder som närmare beskrivs nedan räknas bland annat förbud att köra bil, förbud att besöka fotbollsarenor, reseförbud liksom förbud i förebyggande syfte mot sexualbrott och allvarlig brottslighet (SCPO), till sådana administrativa förbud.

En form av åtgärd som kan beslutas av bland annat polisen som reaktion på ett antisocialt beteende (berusning, vandalism eller graffiti, att spela hög musik nattetid) är så kallade Community Protection Notices (CPN; se Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Act 2014, kapitel 1, avsnitt 4). Besluten innebär att mottagaren måste följa vissa i beslutet närmare angivna regler. Det kan till exempel vara fråga om att personen förbjuds att vistas på en viss plats eller att umgås med vissa personer eller att personen ska delta i behandling för att förbättra sitt beteende. Målet är att snabbt möta ett antisocialt beteende med en kraftig reaktion.

CPN kan beslutas för personer som är äldre än 16 år om han eller hon uppvisar ett orimligt (”unreasonable”), bestående beteende som har en negativ inverkan på livskvaliteten för de som bor i området. De villkor som uppställs ska ha till syfte att förhindra eller minska personens skadliga inverkan. CPN kan utfärdas av polis, lokala myndigheter eller personer utsedda av den lokala myndigheten. Vid bristande efterlevnad döms till böter.

Enligt samma lag kan domstolen i samband med ett brottmål besluta om ”a criminal behaviour order” (CBO, som tillsammans med CPN, ersatte systemet med så kallade ASBO 2014). Ett sådant beslut kan i princip omfatta ett förbud mot vad som helst och gälla under en obegränsad tid för vuxna lagöverträdare. En överträdelse straffas med fängelse i upp till fem år för vuxna lagöverträdare och upp till två år för de under 18 år.

¹⁰⁷ Se Ashworth och Zedner, Preventive Justice kap. 4.

I den juridiska litteraturen finns en diskussion dels om att straffet som kan dömas ut vid överträdelse är oproportionerligt, dels om att behovet kan ifrågasättas mot bakgrund av att domstolarna har betydande möjlighet att inom ramen för det ådömda straffet besluta om liknande villkor.¹⁰⁸

8.5.6 Sammanfattning

I både Danmark och Norge är det möjligt att begränsa en persons rätt att vistas på en viss plats eller inom ett visst område såväl i straffrättslig väg som i administrativ väg. I båda länderna är det i det straffrättsliga förfarandet fråga om påföljder för brott. I Danmark är dessa inriktade särskilt på gängkriminalitet och annan allvarlig brottslighet medan påföljden som kan dömas ut i Norge tar sikte på våld i nära relationer (liknar Sveriges kontaktförbud). I Danmark tar de administrativa förbuden sikte på att skydda en viss person, men i Norge finns en möjlighet att meddela förbud också mot gängkriminella (§ 222 b som tar sikte på organiserad brottslighet). I båda dessa länder är det därtill möjligt att besluta om liknande föreskrifter i samband med till exempel villkorlig frigivning. Det finns i den meningen tre parallella möjligheter att åstadkomma samma sak. En gemensam nämnare för Danmark och Norge är vidare att gängtillhörighet som sådan kan ligga till grund för antingen en straffrättslig påföljd eller ett administrativt förbud – det är fråga om ett slags kollektivt straffansvar.

De möjligheter som finns enligt engelsk rätt att rikta förelägganden mot en person som uppvisar ett antisocialt beteende har snarast karaktären av ordningsförebyggande insatser, men det finns härutöver långtgående möjligheter att på administrativ väg besluta om liknande förbud också i brottsförebyggande syfte i straffprocessen.

Den huvudsakliga skillnaden mot svensk rätt är således att den inte innehåller någon möjlighet för domstol att genom en särskild påföljd, eller på annat sätt i samband med en fängelsedom, bestämma var en person får eller inte får vistas. För de skyddstillsynsdömda kan dock rätten besluta om vistelseföreskrift. Motsvarande gäller för villkorligt frigivna som återfaller i brott (se 34 kap. 5 § brottsbalken). Därtill kan Kriminalvården besluta om vistelseföreskrifter i samband med villkorlig frigivning.

¹⁰⁸ Se Ashworth och Zedner, Preventive Justice s. 90.

8.6 Den fysiska miljöns betydelse för brottsligheten

8.6.1 Kriminella arenor

Det finns de forskare som är av åsikten att bostadsområdet och intilliggande platser har betydelse för framväxten och upprätthållandet av normbrytande och kriminella beteenden. På så sätt kan kriminella miljöer växa fram i boendemiljön. Det är på dessa platser som individerna kommer i kontakt med kriminella miljöer och träffar personer som redan är benägna att begå brott. Ett sådant område kallas för en kriminell arena och på dessa kan individer träda in i vissa sociala rum där kriminella beteenden är accepterade.¹⁰⁹ Det kan vara temporära platser (som personrån i gatumiljö) eller institutionaliserade platser (som fritidsgårdar). Det kan också vara lösa nätverk som hålls samman av just bostadsområdet.¹¹⁰

I dessa ingår äldre och kriminellt belastade personer som bidrar med strategisk förmåga samt utövar kontroll över verksamheten. En annan grupp hanterar och utför mycket av de kriminella aktiviteterna. Ytterligare en grupp är de unga som löper stor risk att dras in i brottsligheten.¹¹¹ Kontakterna mellan de yngre och de äldre möjliggörs genom att de äldre och de yngre brottsaktiva vistas på samma fysiska platser. Barn som vistas ute i bostadsområdet utan tillsyn är extra sårbara.¹¹²

Även i den lägesbild som 2023 publicerades av den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (OB-satsningen) bedömdes just den geografiska utbredningen av organiserad brottslighet och dess påverkan på lokalsamhället som ett av fyra områden som har störst påverkan på den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet och på samhället i stort. I tidigare rapporter har uttryckts att territoriell samhörighet utgör grund för lojalitet inom kriminella nätverk. Ett nytt mönster var också att

¹⁰⁹ Se t.ex. Gerell m.fl., Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet med vidare hänvisningar och Per-Olof H. Wikström, När brott blir ett acceptabelt handlingsalternativ. En analys av brottslighetens orsaker och dess implikationer för inriktningen av det brottsförebyggande arbetet s. 54 ff.

¹¹⁰ Ofta så kallade förortsbaserade nätverk – grupperingar där sammanhållningen bygger på territoriell identitet och en gemensam uppväxt i det aktuella området, se Brå 2023:13 s. 61 med vidare hänvisningar. En övergripande iakttagelse är dock att likheterna mellan olika nätverkstyper (mc-gäng, släktbaserade nätverk) är större än skillnaderna. Även de släktbaserade nätverken uppges i hög utsträckning vara områdesbaserade och göra anspråk på att ”styra över vissa platser”, vilket också är fallet för flera mc-gäng – det är ”orten-gäng”, se a.st.

¹¹¹ Se Gerell m.fl., Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet s. 85 och där angivna referenser.

¹¹² Brå-rapport 2023:13 s. 26.

fler kriminella personer söker nya marknader utanför storstadsområdena. Myndigheterna understrykte därför vikten av att upprätthålla förmågan att motverka framväxten av organiserad brottslighet även på mindre orter där myndighetsnärvaron och resurserna är mer begränsade än i storstadsregionerna.¹¹³

Som bland annat Brå framhållit glider vissa personer gradvis in i kriminalitet som en följd just av att de bor i ett visst område där det finns en miljö med kriminellt aktiva personer. Äldre kriminella individer fungerar som förebilder för en del yngre personer. Denna tendens är som störst där det finns nätverk och grupper som försöker kontrollera ett avgränsat geografiskt område. Barn påverkas av äldre kriminella personer och kan lockas in successivt genom att utföra småtjänster mot viss ersättning.¹¹⁴

I en senare studie framträdde dock en bild av att inträdesprocesserna går fortare idag än för tio år sedan.¹¹⁵ Även när personer själva berättar om sin väg in i kriminalitet återkommer att den synliga kriminaliteten, i kombination med svag anknytning till skola och familj, varit en bidragande orsak.¹¹⁶ Enligt Brå är det en förutsättning för att yngre barn (12–15 år) ska involveras i kriminella nätverk att det finns äldre barn (15–20 år) som är närvarande i bostadsområdet, visar upp en eftersträvansvärd livsstil och är tillgängliga för kontaktsökande. Processen att involvera unga i kriminalitet inleds redan när sådana tongivande äldre gör sig synliga i bostadsområdet, men det sker också digitalt. En slags relation byggs upp och de äldre och de yngre kan umgås dagligen. En viktig del i detta är att socialisera in de unga i oskrivna regler som gäller i den kriminella miljön och lära dem hur brotten ska genomföras i praktiken. De oskrivna reglerna och tolkningsramarna är centrala för att möjliggöra och legitimera de brottsliga samarbetena. I rapporten visas också att då äldre är frånvarande under längre tid, till exempel för att de är frihetsberövade eller flyttar kan möjligheten att kontrollera de yngre försvagas och det bli lättare för de unga att hoppa av. I forskningen om barns kriminella karriärer

¹¹³ Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2021 samt 2022 (dnr A644.668/2021 respektive A615.858/2022) och Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021 (dnr A562.287/2021). De myndigheter som deltar i samverkan är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Därutöver ingår ytterligare tio myndigheter i ett nätverk som är kopplat till satsningen.

¹¹⁴ Brå-rapport 2016:12 s. 58.

¹¹⁵ Brå 2023:3 s. 34 och 91 f.

¹¹⁶ Brå-rapport 2019:3 s. 28.

är det väl känt att barn och unga många gånger begår brott i grupp och att det normala utträdet ur en kriminell grupp motverkas genom grupperingens normer och regler.¹¹⁷

Även om många av nätverken är löst sammansatta i betydelsen att organisationsgraden inom nätverket som helhet kan vara låg innebär det inte enligt Brå att de saknar hierarkiska strukturer, etablerade principer för styrning eller stabila delar med hög kapacitet att begå vinstgivande brott, påverka lokalsamhället och utöva våld.¹¹⁸

8.6.2 Insatser mot "hot spots"

Det finns vissa platser som är särskilt riskabla, så kallade "hot spots", som är små, väl avgränsade platser där brottsaktiviteten är särskilt hög. Det är till exempel platser där det bedrivs öppen narkotikahantering, det vill säga där köpare kan söka upp säljare, utan att de haft kontakt med varandra tidigare. Det kan också vara torg, vissa innergårdar vid bostadshus, fritidsgårdar och skolgårdar.¹¹⁹ Den öppna narkotikaförsäljningen karaktäriseras av synlighet, tillgänglighet och geografisk varaktighet. Enligt Brå finns det två typer av sådana platser. Den första typen av plats är allmänna platser, med stor genomströmning av människor, som ingen kriminell gruppering eller aktör gör anspråk på att styra, såsom stora torg och knutpunkter i kollektivtrafiken. Den andra typen är platser i bostadsområden som kontrolleras av kriminella nätverk och som kännetecknas av att ett eller flera nätverk anser sig ha ensamrätt att styra över narkotikaförsäljningen i området.¹²⁰

Som ett led i att minska brottsligheten och öka säkerheten samt tryggheten anses det viktigt att samhällets aktörer gemensamt arbetar mot att få bort såväl "hot spots" som kriminaliserade arenor. Samhället måste helt enkelt återta kontrollen över det offentliga rummet och

¹¹⁷ Brå-rapport 2023:13 s. 8, 14 och 31 med vidare hänvisning till forskning. Rapporten baseras i huvudsak på intervjuer med 28 personer som själva varit delaktiga i kriminella nätverk på olika platser i landet. Flertalet har både egna erfarenheter av att komma in i nätverk som barn och av att vara den som involverar yngre i nätverk.

¹¹⁸ Brå-rapport 2023:13 s. 61 f. med vidare hänvisningar. En övergripande slutsats, utifrån underlaget i studien, är att nästan alla identifierade nätverk fördelar makt, delaktighet och arbetsuppgifter genom strukturer där äldre förväntas styra över yngre. Styrningen är uppbyggd genom enskilda hierarkiska relationer mellan personer inom nätverkets olika ålderssegment och fungerar därmed inte i första hand som en organisation. Nätverkens strukturer utgörs i stället av olika hierarkiska förgreningar där lojaliteter uppåt (mot de "egna äldre") och en hård styrning nedåt (av de "egna yngre"), är basen för sammanhållningen.

¹¹⁹ Priks, Hur påverkar polis och övervakningskameror brottslighet? (SNS-rapport) s. 30, Gerell m.fl., Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet s. 173 f.

¹²⁰ Brå-rapport 2021:10 s. 66 f.

platser där det utvecklats en negativ gatukultur. Enligt litteraturen kan så ske genom att stärka de formella och informella aktörer som utövar social kontroll och lyfta fram positiva rollmodeller. Även polisen har en central roll att spela. Det är dock viktigt att polisarbetet sker i samspel med de boende – annars kan de få negativ effekt.¹²¹

Att rikta åtgärder mot just sådana ”hot spots” genom riktade polispatruller är enligt internationell forskning effektivt – det minskar brottsligheten och den tycks inte heller flytta till nya platser utan i stället minskar brottsligheten totalt sett. Som forskarna påpekar gäller det dock riktade insatser mot just sådana områden – att bara slumpmässigt patrullera i områden har inga sådana effekter.¹²² I en rapport från Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU, konstaterades att insatser mot öppna drogmarknader i form av fokuserad avskräckning kan minska narkotikabrottslighet med cirka en tredjedel, över en tid av i genomsnitt ett och ett halvt år.¹²³ Det är dock viktigt att framhålla att det nu sagda inte har något med vistelseförbud att göra, utan i stället handlar om ökad polisen närvaro i utsatta områden.

Det kan således konstateras att det finns forskningsstöd för att bostadsområdet som helhet är en arena för viss kriminalitet och att det i stor utsträckning är där barn och unga involveras i de kriminella gängerna. Gällande ”hot spots” finns också stöd dels för att riktade åtgärder leder till minskad brottslighet, dels för att brottsligheten inte flyttar någon annan stans. Att vistelseförbud, i betydelsen förbud riktade mot vissa personer att vistas på vissa platser, skulle leda till minskad brottslighet på samma sätt har vi däremot inte kunnat hitta något tydligt forskningsstöd för. Detsamma gäller huruvida brottsligheten

¹²¹ Priks, Hur påverkar polis och övervakningskameror brottslighet? (SNS-rapport 2024) s. 30, Thorén m.fl., Platser och brott – exempel från nordöstra Göteborg i Gerell m.fl., Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet s. 268 ff. Så kallad ”over policing”, där den polisiära närvaron höjs på platser där det förekommer brottslighet i stor utsträckning i syfte att öka upptäcktsrisken och därmed minska motivationen att begå brott, kan leda till friktioner mellan boende och polis, framkalla kollektiv frustration och leda till gemensamt agerande mot myndigheterna. Det är därför viktigt att maktutövningen (särskilt polisens) uppfattas som legitim, se a.a. s. 222.

¹²² Thorén m.fl., Platser och brott – exempel från nordöstra Göteborg i Gerell m.fl., Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet s. 269 med vidare hänvisning till internationell forskning. Detta är ett exempel på så kallad situationell prevention, det vill säga att man försöker påverka miljön så att det blir mindre attraktivt att begå brott och därigenom minska brottsligheten. Detta kan givetvis ske genom att personer flyttas från platser, men det är inte det huvudsakliga målet med situationell prevention.

¹²³ SBU-rapport 369 s. 5 och 40 ff. SBU framhåller också att insatser med osäker effektivitet eller osäkra risker i form av stigmatisering och urholkat förtroende för viktiga samhällsfunktioner behöver utvärderas.

flyttar till andra ställen vid sådana insatser.¹²⁴ I sitt remissvar till promemorian om preventiva vistelseförbud anförde Brå följande, vilket snarare tyder på ett visst forskningsstöd för negativa effekter av vistelseförbud.

Förslagen i promemorian syftar bland annat till att förhindra spontana skjutningar och sprängningar, men den typen av dåd är oftast planerade (jfr Brå 2023:4). Ett annat mål är att öka tryggheten på de aktuella platserna, vilket ska uppnås genom att förbjuda personer från kriminella grupper att vistas där. Dock finns det risk för spridningseffekter, det vill säga att brottsligheten flyttar till exempelvis trappuppgångar eller bostadshus och skapar otrygghet där. Det finns också en risk för ökad nyrekrytering när kriminella grupper vill ersätta de personer som fått vistelseförbud (jfr Brå 2021:10).

Det framstår därmed som oklart om det leder till en ökad trygghet i det offentliga rummet att förhindra brottsbelastade personer att vistas i vissa miljöer, det vill säga utöver på just den platsen där förbudet gäller. Detsamma gäller vilka effekter det har på brottsnivån. Och även om det kan bli svårare att rekrytera nya ungdomar till den organiserade brottsligheten påpekar Brå att nyrekryteringen kan öka. Detta tyder på att det snarare är den sociala kontexten som individen vistas i än den fysiska miljön som sådan som är av störst betydelse för brottslighet. Som Brå påpekat är det snarare det kriminella umgänget än en viss plats som är en riskfaktor för kriminalitet.¹²⁵ Den fysiska miljön är således främst relevant utifrån att det är en plats där redan dömda personer, men i vissa fall också unga, kan påverkas negativt och dras in i sina tidigare eller nya mönster. Yngre personer som vistas på platsen kan påverkas negativt och de äldre bidrar till att upprätthålla de kriminella normer som rättfärdigar brotten.¹²⁶

Enligt Polismyndigheten kan vistelseförbud hjälpa polisen att åstadkomma ett lugnare klimat i områden med en hög konfliktnivå mellan kriminella nätverk och ge polisen bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag.¹²⁷ I skrivande stund har inga utvärderingar av det nya preventiva vistelseförbudet genomförts.

¹²⁴ Den forskning som i detta hänseende presenteras i Ds 2023:17 och som regeringen hänvisar till i prop. 2023/24:57 s. 24 f. är dels från 2010, tar dels sikte på att ingripa mot platsen som sådan, inte mot personer, se Ds 2023:17 s. 34 f. not 20 och not 22. Forskningen ger litet stöd för att brottsligheten inte flyttas om man ingriper mot individer, däremot är som vi sett ovan stödet för att riktade insatser mot "hot spots" inte leder till att kriminaliteten flyttar starkt.

¹²⁵ Jfr Ds 2022:12 s. 72 f.

¹²⁶ Se här till Ds 2022:17 s. 92.

¹²⁷ Prop. 2023/24:57 s. 24 f.

Ser man till den svenska forskningen som finns kring vad som leder till att individer lämnar en kriminell organisation så är utgångspunkten i en så kallad exitprocess att individen verkligen vill förändra sitt liv. Det sker också en slags omorienteringsprocess där andra värden prioriteras i stället för de som varit förknippade med den kriminella livsstilen. Slutligen sker det också en successiv uppbyggnad av ett annat liv – det handlar om arbete, boende och fungerande relationer med släkt och nya vänner. Särskilt viktigt är det att utveckla relationer som skiljer sig från de som man hade i den kriminella världen. Denna omorientering kräver ofta stöd med att komma bort från den miljö och bostadsort där de tidigare vännerna finns.¹²⁸ Här kan vistelseförbud och andra begränsningar av rörelsefriheten spela en viktig roll.¹²⁹

Det finns dock en betydande rörlighet i de kriminella miljöerna, vilket försvårar insatser som vistelseförbud. Tilläggas bör också att en stor del av kontakterna sker digitalt, varför den fysiska miljön kommit att bli av alltmer underordnad betydelse. De förväntade effekterna kan därmed främst härledas till att öka tryggheten i det offentliga rummet och till att hjälpa individen att lämna ett kriminellt umgänge. Huruvida vistelseförbud förebygger eller förhindrar brottslighet framstår som mycket mer oklart. Detsamma gäller eventuella spridningseffekter.

I nästa avsnitt presenterar vi de utvärderingar som skett av det danska uppehållsförbudet enligt 79 a § strfl., eftersom det enligt direktiven ska tjäna som utgångspunkt för våra överväganden. Detta är relevant eftersom det, för att en rättighetsinskränkning ska vara godtagbar, krävs att det kan förutses att den tänkta åtgärden är effektiv i förhållande till de intressen man vill skydda genom inskränkningen.¹³⁰ För att ytterligare rörelseinskränkningar ska utgöra godtagbara inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter krävs således att en sådan åtgärd faktiskt svarar mot syftet att verka brottspreventivt och att öka tryggheten i det offentliga rummet. Brottsförebyggande åtgärder är till exempel effektiva endast om påverkar brottslighetens orsaker.

¹²⁸ Forkby m.fl., (Kriminalvården), Vägen ut ur gänget och om den s.k. upphörandeforskningen i kapitel 5.

¹²⁹ Se också Pettersson, Eso-rapport 2023:9, Tuffa tag och tillit – en Eso-rapport om utslussning, eftervård och återfall för dömda till slutna ungdomsvård s. 103 där det framhålls att unga dömda har behov av att efter verkställigheten flytta till annan ort för att stärka sina möjligheter att inte återfalla i brott.

¹³⁰ I Ds 2022:12 där vistelseförbud för barn i skyddande syfte utreddes, angavs att det måste krävas mycket starkt vetenskapligt eller empiriskt stöd för att ytterligare inskränkningar bidrar till att minska brottsligheten eller öka säkerheten för att det ska vara fråga om proportionerliga begränsningar av rörelsefriheten. Vi instämmer i den utgångspunkten.

8.6.3 Regleringen i Danmark är i viss mån utvärderad ...

Den danska polisen (Rigspolitiet) har utvärderat de insatser som införts i samband med de tre danska så kallade bandepakken (åtgärder mot gängkriminalitet). Insatserna beskrivs övergripande som framgångsrika och som att de har lett till färre gängkriminella i Danmark.¹³¹ År 2011 var 1 863 gängmedlemmar registrerade hos polisen och år 2022 var 1 272 personer registrerade.¹³² Polisen framhåller dock i sin utvärdering att det inte är möjligt att dra någon slutsats i fråga om det är bandepack-insatserna som ligger bakom nedgången. Det kan i stället handla om skillnad i registrering, bristande datakvalitet eller bero på den dynamik och rörlighet som kännetecknar även de danska gängbildningarna.¹³³

Även Justitsministeriet har utvärderat bandepakken.¹³⁴ Straffskärpingarna (främst genom 81 a § strl.) anses vara mycket effektfulla redskap i brottsbekämpningen eftersom de i hög grad bidrar till att gängmedlemmar kan sättas ur spel under lång tid, vilket typiskt sett dämpar gängens kriminella aktiviteter.¹³⁵

När klubblokaler stängs ner med stöd av till exempel rockerloven har polisen dock erfarit att brottsligheten i stället flyttat någon annanstans, även om oroligheterna minskat för stunden. Den typen av insatser anses inte heller så effektiva mot andra typer av gäng som rör sig mer ute i samhället och inte har någon särskild lokal som de vistas i.

Vad gäller just uppehållsförbud enligt 79 a § strl. anses det av Rigspolitiet vara effektivt för att hålla gängmedlemmarna borta från deras invanda miljöer. Gängmedlemmarna upplever det också som mycket ingripande att förhindras att vistas i de områden där de lever sina dagliga liv. Bilden är något mer splittrad bland landets polisområden. Ungefär hälften uppger att de har goda erfarenheter av uppehållsförbud. Samtidigt framhåller de att förbuden inte nödvändigtvis leder till mindre oro eller färre konflikter, men att det vid några tillfällen

¹³¹ National enhed for særlig kriminalitet, Rocker- og bandesituationen i Danmark. Nøgletal for 2022.

¹³² Gängmedlemmarna registreras i polisens efterforskningsdatabas (PED) som just gängmedlemmar, se a.st.

¹³³ National enhed for særlig kriminalitet, Rocker- og bandesituationen i Danmark. Nøgletal for 2022.

¹³⁴ Justitsministeriet, Serviceeftersyn af bandepakkerne s. 3 ff. och 39 ff., vilket gäller för hela avsnittet nedan. I rapporten har Rigspolitiet, Rigsadvokaten och Direktoratet for Kriminalforsorgen samt vissa andra myndigheter utarbetat en samlad avrapportering och däri värderat sina egna insatser inom ramen för bandepakkerne.

¹³⁵ Se också Tambour Jørgensen, Justitsministeriets forskningskontor, Strengere straf – mindre ny kriminalitet? En undersøgelse af effekten af straffskærpelse.

har lett till mindre aktivitet i vissa gäng. En dom på uppehållsförbud medför att gängmedlemmen fjärras från sin omgivning och tvingas vistas i miljöer där gänget har färre medlemmar på plats. Gängkonstellationerna är dock mycket dynamiska och rörliga också vad gäller den plats de uppehåller sig på. Enligt polisen flyttar därför gängmedlemmarna till andra ställen, och det särskilt när det är flera medlemmar som döms till påföljden samtidigt och den omfattar samma geografiska område.

Upphållsförbud enligt 79 a § har under 2018 till 2021 varit ett fokusområde hos Rigsadvokaten, vilket innebär att målet varit att tillsammans med åklagare på lokal nivå skapa en praxis runt bestämmelsen. Under samma period har 92 personer dömts till uppehållsförbud med stöd av 79 a § strl. (avser domar som vunnit laga kraft). Sett över åren betyder det således i snitt drygt 20 domar per år.

Enligt Rigsadvokaten finns det vissa bevismässiga svårigheter hänförliga till uppehållsförbudet i 79 a § andra meningen, det vill säga de som dömts för brott mot bland annat den straffrättsliga regleringen avseende narkotika, skjutvapen och explosiva ämnen, och har anknytning till en grupp personer som tillsammans står bakom allvarlig och omfattande brottslighet, förutsatt att brottet är relaterat till den dömdes anknytning till gruppen. Domstolarna har tolkat bestämmelsen som att gruppanknytningen måste finnas vid domstidpunkten och inte vid gärningstidpunkten. Särskilt vid långa häktningstider kan en sådan koppling vara svår att bevisa.

Enligt förarbetena ska uppehållsförbud enligt 79 a § omfatta den eller de kommuner som brottsligheten är begången i, men domstolarna har efter domar från danska Högsta domstolen varit restriktiva än så när de beslutat hur stort det geografiska området ska vara. Detta för att domstolarna gör en samlad proportionalitetsbedömning och därefter avgör storleken, bland annat utifrån brottslighetens karaktär, allvar och kopplingens styrka till det kriminella gänget (jämför här genomgången ovan av praxis från Europadomstolen, som också den danska Högsta domstolen hänvisat till i sina avgöranden).

Mellan 2019 och 2021 har enligt polisen 21 personer vid 57 tillfällen överträtt uppehållsförbud som meddelats med stöd av 79 a §, men det är endast sex personer som har dömts (domar som vunnit laga kraft). Förarbetsuttalandena om att påföljden vid första överträdelsen ska bestämmas till 60 dagars obetingat (ovillkorligt) fängelse avspeglas i rättspraxis.

8.6.4 ... men mer vetenskapligt inriktad forskning saknas helt

Någon mer vetenskaplig utvärdering av det danska uppehållsförbudet i 79 a § strl. finns, såvitt utredningen har kunnat finna, inte.¹³⁶ Det råder därför en viss tveksamhet i fråga om påföljdens effektivitet vad gäller att minska brottsligheten och öka tryggheten i det offentliga rummet. Detsamma gäller om de straffskärpningar som beslutats (särskilt 81 a §) har haft någon effekt och i så fall vilken samt om vad som lett till att antalet gängkriminella har minskat i Danmark. I den egna utvärderingen från Justitsministeriet är slutsatsen att de längre straffen inte har haft någon effekt på återfallsrisken.¹³⁷

Detsamma gäller alla de åtgärder, till exempel straffskärpningar, som vidtagits i Sverige under senare år.¹³⁸ I samband med propositionen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* var det också ett antal remissinstanser, bland annat JO och Sveriges advokatsamfund, som påpekade dels att effekterna av redan genomförda utredningar inte utvärderats, dels att det är svårt att utvärdera hur stor den kumulerade effekten av ändringarna blivit. Försiktighet påkallades.¹³⁹ Sedan dess har ytterligare straff skärpts och lagen om preventiva vistelseförbud införts, utan att någon utvärdering av effekterna genomförts.

Enligt uppgift som Polismyndigheten lämnat till Ds 2023:17 – *Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser* – har de ovan beskrivna lagändringarna avseende möjligheterna att föreskriva om vistelseföreskrift under verkställigheten av utdömda påföljder haft positiv inverkan, dels vad gäller förebyggande och förhindrande av nya brott, dels vad gäller tryggheten i de områden som avses skyddas.¹⁴⁰ Även Kriminalvården har inom ramen för denna utredning uppgett att vistelseföreskrifterna är ett effektivt verktyg. Någon vetenskaplig utvärdering eller annan utvärdering har dock inte genomförts varför det är svårt att med större säkerhet uttala sig om effekten av lagändringarna.

Sammanfattningsvis är det oklart i vilken mån ökade möjligheter att föreskriva var en person får vistas eller inte vistas fungerar brottsföre-

¹³⁶ Samma uppgift också från kriminologen David Sausdal vid ett möte i den svenska kriminalistföreningen i oktober 2023.

¹³⁷ Tambour Jørgensen, Justitsministeriets forskningskontor, Strengere straf – mindre ny kriminalitet? En undersøgelse af effekten af straffskærper s. 32.

¹³⁸ Som påpekas i t.ex. Brå-rapport 2021:8 s. 79. Se dock t.ex. Kriminalvården, Forsknings- och utvärderingsenheten, Kort om straffskärpningar.

¹³⁹ Remisskritiken återgiven i prop. 2022/23:53 s. 36 ff. Se också Lagrådets yttrande, bilaga 5 i a.prop.

¹⁴⁰ Ds 2023:17 s. 32.

byggande, särskilt sett ur ett längre perspektiv. Det framstår däremot som rimligt att det i vissa fall kan bidra till att öka tryggheten i det offentliga rummet. Det kan också vara ett effektivt verktyg för att förhindra en person från att återanknyta till sin kriminella miljö rent fysiskt, liksom försvåra rekryteringen av unga till kriminell verksamhet. Som visats ovan i avsnitt 8.6 är dock forskningen inte entydig i nu diskuterat hänseende. Enligt vår mening är därför försiktighet påkallad när det kommer till att införa ytterligare möjligheter att besluta om vistelseföreskrifter, till exempel genom att införa en variant av det danska uppehållsförbudet i svensk rätt. Mycket talar för att vistelseförbud är ett sätt att hantera akuta problem hänförliga till vissa individer, snarare än ett effektivt sätt att komma åt brottslighetens orsaker. Det är därmed svårt att säga att det är fråga om det är en effektiv brottsförebyggande åtgärd – vi vet för lite om det påverkar brottslighetens orsaker. Därtill visar kriminologisk forskning samt erfarenheter från Danmark att det finns risk för spridningseffekter, det vill säga att de brottsaktiva och därmed brottsligheten flyttar till andra platser om de förbuds att vistas inom vissa geografiska områden. Det finns också enligt Brå en ökad risk för nyrekrytering av unga personer.

8.7 Våra överväganden

8.7.1 Finns det något behov av ytterligare möjligheter att föreskriva var en dömd person får eller inte får vistas?

Bedömning: De redan gällande möjligheterna att inom ramen för påföljdssystemet besluta var en dömd person får vistas eller inte vistas är tillräckliga. Det gäller såväl vid skyddstillsyn som vid prøvotid i samband med villkorlig frigivning. Därtill har vistelseföreskriften i 26 kap. 26 § andra stycket 7 brottsbalken nyligen omformulerats och blivit tydligare. Kriminalvården har också getts möjlighet att besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera att en sådan föreskrift följs. Därjämte finns ett stort antal administrativa förbud.

Vi anser därför att det inte finns något ytterligare behov av att kunna besluta var en dömd person får vistas eller inte vistas.

Vår bedömning i denna fråga ska läsas tillsammans med våra övriga förslag. Vi föreslår i kapitel tio att prøvotiden efter avtjänat

fängelsestraff ska förlängas från ett till två år samt att övervakning ska vara obligatoriskt. Vi föreslår också att alla som döms till ett tidsbestämt straff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning. Detta kommer att leda till att fler dömda får föreskrifter under längre tid, vilket i sig innebär en utökad möjlighet att föreskriva var en dömd person får vistas eller inte får vistas som vi anser är mycket mer ändamålsenlig än att införa en ny påföljd.

Därtill föreslår vi i avsnitt 8.8 att det ska förtydligas att en vistelseföreskrift får beslutas också i syfte att skapa trygghet för brottsoffret. Med ett sådant förslag och de övriga förslag som vi lägger fram gör vi bedömningen att en utökad användning av vistelseförbud i form av en särskild påföljd eller som ett tillägg till utdömda fängelsestraff inte behövs och förordar därför inte detta.

Utgångspunkter för vår bedömning

Enligt våra direktiv är uppdraget att överväga ändringar inom ramen för påföljdssystemet som innebär utökade eller nya möjligheter att besluta var en dömd person ska vistas eller inte får vistas. Vi ska därtill oavsett ställningstagande i sak lämna förslag om en ny brottspåföljd som ska kunna innebära anvisningar om var det dömda ska vistas eller inte får vistas. Uppdraget är med andra ord begränsat till att avse *dömda* personer och det är utifrån den premissen vi har utformat våra överväganden och förslag. Vi inleder därför våra överväganden med att analysera om det finns något behov av ytterligare möjligheter att besluta om var en dömd person får vistas eller inte får vistas.

Skälen för vår bedömning

Som vi har visat ovan, särskilt i avsnitt 8.3 vad gäller dömda personer, men också i avsnitt 8.4 om administrativa förbud, finns det redan långtgående möjligheter för domstol och andra rättsvårdande myndigheter att besluta om inskränkningar i såväl dömda som icke-dömda personers rörelsefrihet. Kriminalvården ska också löpande ompröva behovet av föreskrifter och korrigera meddelade föreskrifter, vilket innebär att de över tid kan skraddarsys efter den dömdes behov. Att en vistelseföreskrift har en lämplig utformning över tid tillgodoses

genom den regelbundna kontakt som den dömda har med frivården under sin övervakning.

Sådana vistelseföreskrifter som kan beslutas under övervakning av de skyddstillsynsdömda och villkorligt frigivna tar enligt vår mening sikte på sådana situationer som lyfts fram i våra direktiv: att motverka fortsatt brottslighet och för att stävja den grova, organiserade brottsligheten som bedrivs inom kriminella nätverk.

Vad gäller skyddstillsyn pågår en sådan under tre år, vilket innebär att kontrollen potentiellt kan pågå under lång tid. För den villkorligt frigivna gäller för närvarande att prøvotiden, och därmed övervakningen, kan pågå under minst ett år, eller om reststraffet överskrider ett år, under den längre tid som reststraffet motsvarar. Vi föreslår dock i kapitel tio att prøvotiden, och därmed övervakningen, ska förlängas från ett till två år, och att övervakning ska vara obligatoriskt. Därmed förlängs kontrollmöjligheten avseende de villkorligt frigivna och fler kommer att ställas under övervakning. På så sätt utökas möjligheten att besluta om vistelseföreskrift i just de situationer som efterfrågas i direktiven, men på ett mycket mer träffsäkert sätt.

Vi menar också att det som efterfrågas i direktiven – att försvåra för den dömda knyta an till kriminella nätverk eller att återvända till ett visst område knutet våldskapital, kunskaper om narkotikamarknaden eller polisens arbetsmetoder, att öka tryggheten i det allmänna rummet, att minska möjligheterna att rekrytera unga till gängen samt att erbjuda ökat skydd för den som utsatts för våld i en nära relation eller hedersrelaterat våld och förtryck – redan kan uppnås genom att den dömda åläggs en vistelseföreskrift med elektronisk övervakning. Utöver detta finns möjligheter att ålägga en person kontaktförbud liksom ett preventivt vistelseförbud, varav det sistnämnda utan att det ens finns en brottsmisstanke.

Mot den bakgrunden bedömer vi att det inte behövs några större ändringar i reglerna som medför möjligheter att besluta var en dömd person får vistas eller inte vistas. Däremot anser vi att det finns skäl att förtydliga i vilka syften vistelseföreskrifter får beslutas och vi lämnar ett förslag avseende detta i avsnitt 8.8.

Innan dess redogör vi dock för ett par ytterligare nackdelar som vi menar skulle följa av att införa vistelseförbud som en särskild brottspåföljd.

Ytterligare nackdelar med vistelseförbud som en särskild brottspåföljd

I Danmark döms uppehållsförbud ut i samband med ett fängelsestraff. Det betyder att den dömda först kan avtjäna ett längre straff och vid frigivning ha ett vistelseförbud som väntar och som kan gälla i upp till tio år. En sådan ordning är enligt vår mening förknippad med i vart fall två avgörande nackdelar.

För det första bygger den svenska kriminalvården på att den dömda ska komma bättre ut – det vill säga att han eller hon under sin tid i fängelse ska ges möjlighet att arbeta för ett liv utan kriminalitet vid frigivningen. Om den dömda vet om att ett vistelseförbud kommer att gälla under tio år, alldeles oavsett vad han eller hon gör under sin verkställighet, talar mycket för att den dömdes motivation kommer att påverkas. Ur såväl ett återanpassningsperspektiv som ur ett upphörandeperspektiv är det också olämpligt att den dömda inte kan återanknyta till sin familj eller sina barn efter avtjänat straff om vistelseförbudet täcker platsen där hemmet finns. Det finns en uppenbar risk för att barn och anhöriga drabbas med anledning av att flytt behöver ske till annan ort för att möjliggöra att familjen återförenas. Om familjen är välfungerande och laglydig är det en av de viktigaste faktorerna för att upphöra med brott.

För det andra är det hart när omöjligt för domstolen som dömer i brottmålet att förutse vilket område som ska omfattas långt fram i tiden. Att miljön kan spela roll för brottsdeltagande och kriminella karriärer står klart, men hur ska domstolen så långt i förväg kunna avgöra vilken miljö som är den skadliga? Det brottsoffer som ska skyddas kan också ha flyttat. Det framstår som klart lämpligare och mer ändamålsenligt såväl ur ett brottsförebyggande som ur ett trygghetsskapande perspektiv att vistelseförbud bestäms i samband med frigivningen. Det är bara då det är möjligt att genom korrekt information meddela ett förbud som träffar relevanta områden.

Det får också anses olämpligt att införa en ordning som möjliggör att flera parallella vistelseföreskrifter kan komma att stå i strid med varandra, vilket det är en risk för om sådana kan beslutas på flera olika nivåer. Det blir då mycket svårt att överblicka vad som gäller. Även detta talar emot att några nya möjligheter eller en ny påföljd ska införas.

Vår sammantagna bedömning är således att införandet av ett vistelseförbud i linje med det danska uppehållsförbudet innebär påtagliga

osäkerheter och nackdelar som leder till att vi inte kan förorda att en sådan konstruktion införs i svensk rätt. Däremot avser vi att det nuvarande systemet kan utvecklas och förbättras enligt vad som presenteras i nästa avsnitt.

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

Bedömning: Det nuvarande systemet med vistelseföreskrifter kan utvecklas och förbättras genom att det införs en möjlighet att besluta om en sådan för att skydda målsäganden. På så sätt kan perspektiv som brottsofferintressen och samhällsskydd ges en mer direkt roll i den behovsprövning som sker inför beslut om vistelseföreskrifter under skyddstillsyn eller under prøvotid efter villkorlig frigivning.

Förslag: Det ska framgå av 26 kap. 16 § brottsbalken att en föreskrift enligt andra stycket 7 får beslutas om det behövs för att tillgodose målsägandens behov av trygghet. Lagtexten ska också förtydligas så att det framgår att flera föreskrifter kan beslutas samtidigt.

8.8.1 Skälen för vår bedömning och våra förslag

För att vistelseföreskrifter ska beslutas som ett led i övervakningen vid skyddstillsyn eller när straffet avtjänas utanför anstalt (under villkorlig frigivning) ska det finnas ett behov hos den dömda att besluta om sådana för att minska risken för att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället (26 kap. 16 § och 28 kap. 6 § brottsbalken). Således är tanken att föreskriften ska kunna hjälpa, stödja eller kontrollera den dömda och därigenom minska återfallsrisken. Målet är att föreskrifterna ska vara en del i den dömdes återanpassning samt bidra till ordnade levnadsförhållanden.¹⁴¹

¹⁴¹ Se t.ex. SOU 1938:25 s. 44 och prop. 1982/83:85 s. 89.

I detta ligger givetvis att vistelseföreskrifter ofta bidrar till att skydda samhället och brottsoffer, men det är inte sådana hänsyn som står i fokus när föreskriften beslutas. Det som i stället avgör enligt lagtexten är den dömdes behov och det finns för närvarande ingen möjlighet att besluta om vistelseföreskrifter av den mer direkta anledningen att skydda brottsoffer.

Den typ av vistelseförbud och andra inskränkningar i rörelsefriheten som efterfrågas i våra direktiv har delvis ett sådant syfte. Det identifierade målet enligt direktiven är snarare att öka säkerheten och tryggheten i det offentliga rummet samt en mer generell brottsprevention – ett slags omgivningsskydd – än att utifrån den dömdes behov minska risken för återfall i brott.

Vi bedömer att ett sådant syfte är godtagbart och bör kunna ligga till grund för ett beslut om vistelseföreskrifter. Det finns därför skäl att något skifta perspektiv här och låta det framgå av lagtext att en vistelseföreskrift kan meddelas under skyddstillsyn eller under prövotid efter villkorlig frigivning också i syfte att skydda brottsoffret. I dessa fall bör elektronisk övervakning regelbundet beslutas.

En sådan ändring möjliggör att vistelseföreskrifter kan beslutas i syfte att skydda målsäganden, det vill säga utan att det går att identifiera ett behov utifrån återfallsrisk eller anpassningsbehov hos den dömda. Detta bör gälla såväl de som döms till skyddstillsyn som de som döms till fängelse och därefter verkställer del av sitt straff utanför anstalt under prövotid efter villkorlig frigivning.

Vi bedömer också att en sådan inskränkning står i överensstämmelse med regeringsformen och Europakonventionen. Såväl att öka den allmänna som brottsoffrets trygghet är godtagbara ändamål och med tanke på intressenas vikt är en sådan begränsning proportionerlig. Den kan förväntas vara effektiv i den mening att den ökar målsägandens känsla av trygghet. Då erfarenheterna av den gällande vistelseföreskriften är god kan också viss effektivitet presumeras. Det måste dock alltid genomföras en individuell risk- och proportionalitetsbedömning i varje fall, det vill säga på tillämpningsnivån. Detta är såväl domstolarna som Kriminalvården vana vid.

8.8.2 Förtydligandet om flera föreskrifter

I nuvarande lydelse av 26 kap. 16 § brottsbalken anges att Kriminalvården får besluta om en särskild föreskrift. Det är dock förutsatt att föreskrifter inte sällan ska kombineras för att på bästa sätt verka brottsavhållande och bidra till den dömdes anpassning. Så sker också i betydande utsträckning i dag och lagtexten bör ändras för att på bättre sätt harmonisera med den faktiska rättstillämpningen.

8.8.3 Bör vistelseförbud kunna omfatta större geografiska områden och gälla under längre tid?

Bedömning: Det är inte möjligt att utöka tillämpningsområdet för vistelseföreskrifterna i tid och rum genom att ändra lagtexten.

Skälen för vår bedömning

Vad gäller vistelseort och andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömda ska vistas eller inte får vistas är lagtexten helt öppen avseende förbudsområdets geografiska storlek. Detta beror på att det bara är genom en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet som gränserna för förbudet vad gäller utsträckningen i rummet kan fastställas.¹⁴² Detta har flera gånger framhållits av den danska Högsta domstolen när uppehållsförbud enligt 79 a § varit uppe till prövning. Bedömningen måste här ta hänsyn till flera faktorer och ske med stor noggrannhet: den enskilde kanske inte bara skärmas av från skola, arbete, fritidsaktiviteter och vårdcentral utan även riskerar att avskärmas från sin bostad och sin familj. Mot detta måste bland annat risken för fortsatt brottslighet, vilken typ av brottslighet som står på spel liksom det redan begångna brottens allvar vägas.

Om risken är synnerligen hög och avser mycket allvarlig brottslighet ger lagtexten således redan utrymme för ett förbudsområde som är så stort att den risken kan elimineras. Förbudsområdet ska givetvis vara tillräckligt stort för att tillgodose behovet av skydd. Det kan då inte uteslutas att området kan vara större än en kommun eller en stadsdel, men det går däremot inte att i förväg avgöra storleken

¹⁴² Se också SOU 2024:13 s. 209 f.

eller att genom skrivningar i lagtext påverka storleken. Den bedömningen måste i stället alltid ske i det enskilda fallet utifrån omständigheterna som är för handen.¹⁴³ Mot den bakgrunden anser vi inte att det är möjligt att utöka det geografiska områdets storlek genom att förändra lagtexten. Det är i stället upp till den beslutande myndigheten att avgöra frågan om det geografiska områdets storlek utifrån allvarligheten i det enskilda fallet. Lagtexten ger i sin nuvarande utformning utrymme för stora geografiska områden vid konstaterat höga risker för målsäganden.

Föreskrifter ska beslutas på viss tid och högst ett år åt gången men kan potentiellt gälla under hela övervakningsperioden, som i sin tur är lika lång som prövotiden eller vid skyddstillsyn minst ett år. Elektronisk övervakning får beslutas för högst sex månader åt gången, men kan gälla under hela övervakningsperioden på samma sätt. Dessa tidsfrister är nogga utvärderade i de lagstiftningsärenden där frågorna berörts tidigare och som framgått tidigare finns det genom Europadomstolens praxis en skyldighet för medlemsstaterna att tillse att ingrepp i rörelsefriheten (och i viss mån också i privatlivet om fråga är om elektronisk övervakning) inte pågår längre än de behövs genom just regelbundna omprövningar.

Enligt vår mening finns det mot denna bakgrund inget utrymme för att förlänga fristerna som idag gäller utöver att vi föreslår en förlängd prövotid efter villkorlig frigivning. Det kan här också noteras att samtliga nordiska länder har liknande frister. Även när nya förbud har införts, som tillträdesförbud och liknande, har samma frister valts. Vår bedömning är därför att det inte finns vare sig skäl eller förutsättningar för att utsträcka vistelseföreskrifternas tillämpningsområde varken i tidsmässigt eller i rumsligt hänseende.

8.8.4 Sammanfattning och vidare läsning

Vi har i detta kapitel övervägt ändringar inom ramen för påföljds-systemet som innebär utökade eller nya möjligheter att besluta var en dömd person ska vistas eller inte får vistas. Vår bedömning är att våra förslag om förlängd prövotid samt obligatorisk övervakning under villkorlig frigivning är ett ändamålsenligt sätt att utöka möjligheterna

¹⁴³ Se också det förslag som lämnats i SOU 2024:13 s. 205 ff. om att det vid bedömningen av ett förbudsområdes storlek särskilt ska beaktas att området ska vara tillräckligt stort för att tillgodose behovet av skydd. Ändringen beskrivs i huvudsak som ett förtydligande.

och att det inte finns något behov, och inte heller är lämpligt, att införa en ny brottspåföljd som innebär ett vistelseförbud.

Då det emellertid ligger i uppdraget att ge ett förslag på en ny brottspåföljd lämnar vi ett sådant förslag i kapitel 20.

8.9 Bör det införas en föreskriftsmöjlighet som innebär förbud att kontakta brottsoffret?

Bedömning: Det är olämpligt att införa en möjlighet att besluta om en föreskrift som innebär att ett förbud för gärningspersonen att kontakta brottsoffret. I stället bör kontaktförbud eller vistelseföreskrift med elektronisk övervakning användas om målsäganden behöver sådant skydd.

8.9.1 Inledning

Utredningens uppdrag är att ta ställning till om det bör införas en möjlighet att besluta om särskilda föreskrifter som innebär ett förbud för den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde att kontakta brottsoffret. Ett sådant villkor kan föreskrivas vid permission och utslussningsåtgärder, där kravet i fängelselagen endast är att tillstånd till vistelse utanför anstalt ska förenas med de villkor som behövs (se 10 kap. 5 § och 11 kap. 6 § fängelselagen). Någon uppräknning av villkor, motsvarande den som finns för de som är villkorligt frigivna och skyddstillsynsdömda i 26 kap. 16 § brottsbalken, finns inte vid vistelser utanför anstalt i dessa fall. Det framgår i stället av förarbetena att villkoren ska vara individuellt utformade efter omständigheterna i det enskilda fallet och att de till exempel kan avse vistelseort, anmälnings-skyldighet, krav på nykterhet och förbud att kontakta ett brottsoffer.¹⁴⁴ Elektroniska hjälpmedel kan användas.

Även vid verkställighet av sluten ungdomsvård gäller att en vistelse ska förenas med de villkor som behövs samt att elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera villkor som gäller var den dömde ska befinna sig (18 § lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård).

¹⁴⁴ Prop. 2009/10:135 s. 68 och 162 och prop. 2005/06:123 s. 43.

Även här nämns i förarbetena förbud att kontakta en viss person som ett möjligt villkor.¹⁴⁵

8.9.2 Skälen för vår bedömning

Vid en första anblick framstår det som självklart att det ska finnas en föreskriftsmöjlighet vad avser förbud att kontakta brottsoffret. En sådan föreskrift skulle till exempel kunna användas i kontrollsyfte och för att markera mot att kontakt inte får ske i de fall där det är särskilt angeläget att skydda brottsoffret från en sådan kontakt, såsom vid våld i nära relationer. Dessutom kan sådana villkor beslutas under permission och utslussning samt vid vistelser utanför anstalt vid verkställighet av sluten ungdomsvård, vilket stärker bilden av att en sådan möjlighet ska finnas också vid frigivning från ett fängelsestraff.

Det finns dock ett relativt stort antal nackdelar med en sådan föreskrift som vi menar väger så tungt att vi trots allt inte föreslår en sådan föreskriftsmöjlighet.

Den mest uppenbara nackdelen är att det inte är möjligt att på ett tillräckligt effektivt sätt kontrollera en föreskrift om förbud att kontakta brottsoffret. Många kontakter kommer att ske digitalt och sådana kontakter kan inte övervakas med nuvarande teknik. En föreskrift som inte går att kontrollera riskerar att bli helt tandlös och ge målsäganden en falsk känsla av trygghet i stället för en reell trygghet. En effektiv kontroll kommer vidare att förutsätta att målsäganden involveras i kontrollen på så sätt att han eller hon blir den som måste anmäla överträdelsen av förbudet. Det lägger enligt vår mening en alltför stor börda på en målsägande som redan befinner sig i en utsatt situation. Och därmed uppenbaras också nästa svårighet: till vem ska målsäganden anmäla en överträdelse? Till Kriminalvården? Till polisen? Och ska det då förekomma bevisupptagning inom ramen för överträdelseärenden, till exempel i övervakningsnämnderna för att hantera misskötsamheten? Att förena ett förbud om kontakt med elektronisk övervakning är inte heller en lösning – det går som sagt inte att kontrollera kontakter som sker digitalt.

Med tanke på att föreskrifter om förbud att vistas på en viss plats redan enligt gällande rätt kan beslutas och kombineras med elektronisk

¹⁴⁵ Prop. 1997/98:96 s. 164. Så gäller också vid öppen rättspsykiatrisk vård respektive öppen psykiatrisk vård, se 26 § tredje stycket LPT och 12 a § LRV.

övervakning samt att det i de fallen är mycket enkelt att konstatera överträdelser, framstår det som lämpligare att använda den möjligheten. Kriminalvården har också upplyst utredningen om att det är så föreskriften används vid permission och utslussning. Den är alltid kombinerad med en geografisk begränsning som kan kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. Även möjligheten att meddela kontaktförbud finns och bör användas. Vid överträdelser av sådana är det fråga om ett brott och sedvanlig förundersökning kan inledas. Några sådana möjligheter finns inte inom ramen för systemet med föreskrifter.

Här bör också beaktas att Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen (SOU 2024:13) har föreslagit att det ska föreligga en presumtion för kontaktförbud om förbudspersonen har dömts för brott mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid och brottets straffvärde uppgår till minst sex månaders fängelse. Om förbudspersonen har dömts för olaga förföljelse eller hedersförtryck, ska presumtionen för kontaktförbud gälla oavsett vilket straffvärde brottet har och även om parterna inte är närstående eller tidigare närstående. Utredningen bedömer också att ansökta och beviljade kontaktförbud kommer att öka med 30–40 procent.

Vi har därtill föreslagit att vistelseföreskrifter ska få beslutas också för att mer direkt skydda målsäganden. På så sätt nås den effekt man vill uppnå, men på ett enligt vår mening lämpligare sätt.

Vår bedömning är således att de möjligheter som finns är tillräckliga i detta hänseende och att det inte heller är lämpligt att införa en föreskriftsmöjlighet vad gäller förbud att kontakta brottsoffret. Det kan givetvis inte förnekas att ett sådant förbud skulle sända ut viktiga signaler, men med tanke på de svårigheter som finns att hantera överträdelser anser vi inte att det i sig kan ligga till grund för ett förslag om en föreskrift med förbud att kontakta brottsoffret. Det finns en uppenbar risk för att det inte leder till ett reellt skydd och vi anser därför inte att en sådan möjlighet bör införas. I stället bör de involverade myndigheterna – främst polisen, åklagaren och Kriminalvården – ta ansvar för att använda de verktyg som redan finns. Som visats i detta kapitel är de många till antalet.

9 Förslag till en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd

9.1 Om uppdraget

Enligt tilläggsdirektiven ska vi överväga om det bör införas en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan påföljd kan utformas. Vi ska också lämna fullständiga författningsförslag samt särskilt överväga hur en sådan påföljd ska förhålla sig till de två redan gällande tidsobestämda påföljderna fängelse på livstid och rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. I uppdraget ingår dock inte att föreslå förändringar av regleringen i 31 kap. brottsbalken om överlämnande till särskild vård i vissa fall eller i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Regleringen i lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid omfattas inte heller av uppdraget.

Då direktiven tydligt anger att det ska vara fråga om en påföljd inom ramen för det straffrättsliga systemet har vi inte utrett andra typer av åtgärder, till exempel mer vårdinriktade alternativ eller fristående reaktioner som ligger utanför straffrätten, såsom sådana samhällsskyddsåtgärder som Psykiatrilagsutredningen föreslog (se kapitel 4). Vår utgångspunkt har således varit att det ska vara fråga om riskhantering inom ramen för en straffrättslig påföljd.

I detta kapitel redovisar vi våra överväganden och vi beskriver också kort de nuvarande tidsobestämda påföljderna. I bilaga 4 finns dels en text som beskriver de tidigare tidsobestämda straffen förvaring och internering, dels en text där bland annat vissa tidigare överväganden samt relevanta artiklar i Europakonventionen genomgås och där ordningen i de nordiska länderna jämte Tyskland och England beskrivs.

9.2 Om nuvarande tidsbestämda påföljder

9.2.1 Fängelse på livstid

Inledning

Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som närmare är föreskrivet för de olika brottstyperna. Fängelse på viss tid får inte understiga fjorton dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 26 kap. 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år (26 kap. 1 § brottsbalken). Det längsta tidsbestämda straff som för närvarande kan dömas ut är således arton år.

Andelen utdömda livstidsstraff har ökat under senare år. I princip samtliga livstidsdomar avser mord (inklusive försök, förberedelse, medhjälp och anstiftan till brott då dessa brottsformer inte går att särskilja i den officiella statistiken). Under perioden 1995–2013 var det endast två av 232 livstidsdomar som dömts ut för något annat brott.¹ Den 1 oktober 2022 fanns 189 livstidsdömda inom Kriminalvården, vilket var 32 fler än 2021.²

Denna trend är global: antalet livstidsfångar ökade med över åttio procent mellan 2000 och 2014, vilket delvis kan förklaras av att livstidsstraff ersatt dödsstraffet i många länder.³

Tabell 9.1 Antal utdömda livstidsstraff samt påbörjade verkställigheter

År 2013–2022

År	Utdömda livstidsstraff	Påbörjade verkställigheter
2013	6	2
2014	9	7
2015	18	15
2016	11	11
2017	12	7
2018	10	19
2019	10	11
2020	20	8
2021	30	24
2022	23	30

Källa: Brå-tabell 6 och tabell 40 F.

¹ Brå, Kortanalys 2015. Livstidsdomar – utveckling och faktisk strafftid s. 6.

² Kriminalvården, KOS 2022 s. 51.

³ Global Prison Trends 2019 s. 16.

För vilka brott är fängelse på livstid föreskrivet?

Livstids fängelse är föreskrivet för relativt få brottstyper såväl i brottsbalken som i specialstraffrätten enligt vad som följer av nedanstående tabell.

Tabell 9.2 Brott som har livstids fängelse i straffskalan i brottsbalken

Brottsbalken	Brottsbeteckning	Straffskala
3 kap. 1 §	Mord	Fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, eller på livstid
4 kap. 1 §	Människorov	Fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 2 §	Grov mordbrand	Fängelse på viss tid, lägst sex år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 3 §	Grov allmänfarlig ödeläggelse	Fängelse på viss tid, lägst sex år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 5 §	Grovt sabotage	Fängelse på viss tid, lägst två år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 5 a §	Kapning, grovt brott och sjö- och luftfartssabotage, grovt brott	Fängelse på viss tid, lägst två år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 5 b §	Flygplatsabotage, grovt brott	Fängelse på viss tid, lägst två år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 5 c §	Grovt sabotage mot blåljusverksamhet	Fängelse på viss tid, lägst två år och högst 18 år, eller på livstid
13 kap. 7 §	Spridande av gift eller smitta, grovt brott	Fängelse på viss tid, lägst 4 år och högst 18 år, eller på livstid
16 kap. 6 §	Myteri, av anstiftare eller anförare samt myteri, grovt brott	Fängelse i högst 18 år eller på livstid
18 kap. 1 §	Uppror	Fängelse på viss tid, lägst 10 och högst 18 år, eller på livstid
19 kap. 1 § ¹	Högförräderi	Fängelse på viss tid, lägst 10 och högst 18 år, eller på livstid
19 kap. 3 §	Trolöshet vid förhandling med främmande makt	Fängelse på viss tid, lägst 2 och högst 18 år, eller på livstid
19 kap. 4 §	Egenmäktighet vid förhandling med främmande makt	Fängelse på viss tid, lägst 4 år och högst 10 år, eller på livstid
19 kap. 6 §	Grovt spioneri	Fängelse på viss tid, lägst 4 år och högst 18 år, eller på livstid
21 kap. 6 §	Grovt lydnadsbrott	Fängelse i högst 10 år eller på livstid
21 kap. 7 §	Rymning, grovt brott	Fängelse i högst 10 år eller på livstid
21 kap. 10 §	Undergrävande av stridsviljan	Fängelse i högst 10 år eller på livstid
21 kap. 11 §	Försummande av krigsförberedelse	Fängelse i högst 10 år eller på livstid
21 kap. 12 §	Obehörig kapitulation	Fängelse i högst 10 år eller på livstid

Brottsbalken	Brottsbeteckning	Straffskala
21 kap. 13 §	Stridsförsumlighet	Fängelse i högst 10 år eller på livstid
22 kap. 1 §	Landsförräderi	Fängelse på viss tid, lägst 4 år och högst 10 år, eller på livstid
22 kap. 6 a §	Olovlig befattningsmed kemiska vapen, grovt brott	Fängelse i högst 18 år eller på livstid
22 kap. 6 b §	Olovlig befattningsmed minor, grovt brott	Fängelse i högst 18 år eller på livstid
22 kap. 6 c § ²	Olovlig kärnsprängning, grovt brott	Fängelse i högst 18 år eller på livstid

¹ Kap. 19 och 21–22 gäller endast om riket är i krig och i vissa liknande tillstånd.

² Träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Tabell 9.3 Brott som har livstids fängelse i straffskalan i specialstraffrätten

Lag (2014:406) om straff för vissa internationella brott	Brottsbeteckning	Straffskala
1 §	Folkmord	Fängelse på viss tid, lägst 4 och högst 18 år, eller på livstid
2 §	Brott mot mänskligheten	Som ovan
11 §	Grov krigsförbrytelse	Som ovan
11 a §	Aggressionsbrott	Som ovan
Terroristbrottlagen (2022:666)		
4 §	Terroristbrott	Som ovan
4 a §	Deltagande i en terroristorganisation (endast den som lett organisationen)	Fängelse på viss tid, lägst 2 och högst 18 år, eller på livstid

9.2.2 Omvandling av fängelse på livstid

Bakgrund

Även om fängelse på livstid är ett tidsbestämt straff finns sedan 2006 en möjlighet att ansöka om att få straffet tidsbestämt. Dessförinnan fanns endast möjlighet att söka om nåd hos regeringen med stöd av 12 kap. 9 § regeringsformen. I förarbetena konstateras att livstidsstraffet under lång varit omdebatterat och att kritik framförts mot straffets tidsbestämda karaktär. Kriminalvården hade också framhållit att osäkerheten om hur länge den dömda ska vara intagen på ett

påtagligt sätt försvårade möjligheten att planera och genomföra en meningsfull straffverkställighet.⁴

Utifrån ett samhällsskyddsperspektiv ansåg dock regeringen att det kan finnas tillfällen då en livstidsdömd av olika skäl inte bör frigges, trots att avtjänandet pågått under lång tid. Det ansågs vara en rimlig utgångspunkt att en person som gjort sig skyldig till mycket allvarlig brottslighet, för det fall det föreligger en risk för återfall i sådana brott, bör kunna hållas frihetsberövad tills en positiv förändring kan påvisas och tillfredsställande förutsättningar för frigivning föreligger. I det läget måste en avvägning göras mellan behovet av samhällsskydd och den intagnes befogade intresse av att frigges.⁵ Det konstateras vidare att det är av stor vikt att frigivningen kan ske utan att behovet av samhällsskydd eftersätts och att det med hänsyn till samhällsskyddsintresset bör ske en prövning av risken för återfall i allvarlig brottslighet när frågan om omvandling avgörs.⁶

Lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid (omvandlingslagen) trädde i kraft 2006 för att förbättra förutsebarheten, öka tryggheten i systemet, stärka rättssäkerheten och öka de livstidsdömdas incitament att själva främja sin frigivning och anpassning i samhället.⁷

Om reglerna

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

⁴ Prop. 2005/06:35 s. 18. I de allra flesta utvecklade rättssystem kan en person som dömts till livstidsstraff frigges i förtid, till exempel efter att en viss tidsperiod avtjänats. Det finns dock länder (USA, Kina och Indien) som har livstidsstraff utan någon chans till frigivning (s.k. life without parole sentences; LWOP), se Global Prison Trends 2019 s. 16.

⁵ A.prop. s. 19.

⁶ A.prop. s. 38 f. och SOU 2002:26 s. 82.

⁷ A.prop. s. 19 f.

om den dömden 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. 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. Domstolens bedömningsunderlag är dels en utredning från Rättsmedicinalverket med ett utlåtande om återfallsrisken (10 §), dels annat material samt andra faktorer som att den dömden begått nya brott eller allvarligt misskött sig.

Bifalls ansökan ska det utdömda livstidsstraffet omvandlas till fängelse på viss tid (4 § andra stycket). Fängelsestraffets längd ska bestämmas med utgångspunkt från den tid som den dömden 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, vilket för närvarande är 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 §). Åklagaren ska bland annat bevaka samhällsintresset och brottsofferaspekter. Om det inte är uppenbart obehövligt ska domstolen inför prövningen inhämta yttrande från Kriminalvården (9 §). Rättsmedicinalverkets utredning ska innehålla en bedömning av risken för att den dömden 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 avgas 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 §).

Vilken strafftid omvandlas livstidsdomen till?

Den strafftid som livstidsdomarna omvandlas till har blivit längre över tid. Perioden 1965–1974 låg medelvärdet för tidsomvandlade livstidsstraff på 14 års fängelse, medan det under perioden 2005–2013 ökat till nästan 25 års fängelse. Enligt Brå ska utvecklingen sättas i relation till en allt strängare syn på allvarliga våldsbrott generellt och en rad straffskärpningar, bland annat för mord.⁸

Återfallsstatistik

Brå har på uppdrag av utredningen tagit fram viss statistik avseende de som frigivits från fängelse på livstid under år 2007–2016. Under perioden var det 53 frigivningar (samtliga avsåg 3 kap. 1–3 §§ brottsbalken) och 11 återfall. Fem personer återföll inom ett år och det vanligaste återfallsbrottet var olovlig körning. Mediantiden till återfallet var 524 dagar.

9.2.3 Rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning

Inledning

Det enda sätt på vilket skyddsaspekter, i betydelsen återfallsrisk, kan tillmätas självständig betydelse i dagens påföljdsbestämning är som redan framkommit när påföljden bestäms till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning.

Under 2022 dömdes drygt 350 personer till rättspsykiatrisk vård.⁹ För kvinnor beslutade domstolen i 74 procent av fallen om särskild utskrivningsprövning. För männen var motsvarande andel 87 procent. Det vanligaste brottet som föranlett domen om rättspsykiatrisk vård var misshandel (84 procent av kvinnorna och 74 procent av männen). 97 procent av kvinnorna och 92 procent av männen hade tidigare fått psykiatrisk vård innan de dömdes till rättspsykiatrisk vård och över hälften hade en dokumenterad historia av missbruk (57 procent av kvinnorna, 71 procent av männen) och en stor andel var påverkade av

⁸ Brå, Kortanalys 2015, Livstidsdomar – utveckling och faktisk strafftid s. 7 f. Se också prop. 2008/09:118, Ds 2013:55 och prop. 2013/14:194. Även skillnaden mellan de kortaste och de längsta tidsbestämda straffen har ökat.

⁹ Brå-tabell 40B. Lagföringsbeslut efter huvudpåföljd, 1975–2022. Antalet har varit relativt stabilt under den undersökta perioden (lägst 219 och högst 426).

alkohol eller narkotika när brottet begicks (30 procent av kvinnorna, 50 procent av männen).¹⁰

Om reglerna

Av 31 kap. 3 § första stycket brottsbalken framgår när rätten får överlämna den dömda till rättspsykiatrisk vård. För det första ska den dömda ha begått ett brott för vilket påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter. För det andra ska han eller hon lida av en allvarlig psykisk störning och det ska för det tredje, med hänsyn till den dömdes psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt, vara påkallat att han eller hon är intagen på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång. Begreppet allvarlig psykisk störning ger uttryck för en rättslig standard, men den bedöms alltid av psykiatrisk expertis. I förarbetena anges vissa exempel på diagnoser som kan utgöra en allvarlig psykisk störning, men såväl art som grad måste alltid bedömas.¹¹

Enligt andra stycket får rätten besluta att särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) ska äga rum vid vården om det till följd av den psykiska störningen finns risk för att den dömda återfaller i brottslighet som är av allvarligt slag. Ytterligare ett krav är att brottet måste ha begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning. I förarbetena motiveras den särskilda utskrivningsprövningen av att det är angeläget att det för vissa fall finns en ordning som särskilt syftar till att behovet av samhällsskydd blir tillgodosett. Det anges att skyddsaspekterna måste beaktas noga i de fall där det finns en beaktansvärd risk för att den dömda på nytt gör sig skyldig till brott. Det konstateras vidare att bedömningar av detta slag är vanskliga att göra och att det därför är väsentligt att det här sker en grannlaga prövning efter noggranna kriterier (se mer om särskild utskrivningsprövning nedan).¹²

Enligt 16 § LRV ska vården av den som ges rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning upphöra när det inte längre till följd av den psykiska störning som föranlett beslutet om särskild

¹⁰ RättspsyK. Årsrapport 2022, Nationellt rättspsykiatriskt kvalitetsregister s. 16 f. Det dödliga våldet, eller försök till sådant, är vanligare för män än för kvinnor. Bland kvinnor är mordbrand, som ingår i allmänfarliga brott, det näst vanligaste brottet. Andelen sexualbrott är nästan obefintlig bland kvinnor. För män utgör sexualbrott sju procent av indexbrotten.

¹¹ Prop. 1990/91:58 s. 86 och 238.

¹² A.prop. s. 465 f.

utskrivningsprövning finns risk för att den dömda återfaller i brottslighet som är av allvarligt slag. Det krävs dessutom att 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.¹³

Andelen återfall samt viss statistik

Ett uttalat syfte bakom reglerna om särskild utskrivningsprövning enligt LRV var således att man ville förstärka samhällsskyddet. Eftersom de som dömts till denna påföljd vårdas längre än personer som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) har man i tidigare utredningar tagit för givet att de längre vårdtiderna haft en positiv effekt vad gäller samhällsskyddet. Någon särskild analys av detta har dock inte genomförts ännu.¹⁴ Det står dock klart att andelen återfall efter rättspsykiatrisk vård är låg (i nivå med villkorlig dom med samhällstjänst). Av de som skrevs ut 2016 hade 21 procent återfallit i brott inom tre år från utskrivningen.¹⁵

Under åren 2010–2019 avskrevs sammanlagt 1 201 personer från LRV-vård och av dessa återföll 124 personer (11 procent) i brott inom ett år efter avskriven rättspsykiatrisk vård. Fler män än kvinnor återföll. Det är vanligt med återfall i flera brott, vilket indikerar att det är några få personer som har ett stort antal återfallshändelser. De som har flera lagföringar återfaller i större utsträckning.¹⁶

Medianvårdtiden för samtliga patienter för vilka vården avslutades för under 2009–2022 var strax under fem år. De som begått något brott inom den största brottsgruppen, brott mot liv och hälsa, hade en medianvårdtid på 65 månader (fem år och tre månader). Där det begångna brottet är dödligt våld är medianvårdtiden dock betydligt

¹³ Det finns vissa etiska problem med det nuvarande systemet med särskild utskrivningsprövning. Det har medfört att personer som inte är i behov av vård av medicinska skäl eller någon adekvat vård inte står till buds trots det hålls kvar i slutna vård. JO har tagit initiativ till en granskning med anledning av de långa vårdtiderna i den rättspsykiatriska vården och gällande vilka omständigheter som gör att patienter som ges rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning inte kan få öppen psykiatrisk vård i anslutning till att kliniken bedömt att de inte längre behöver slutna rättspsykiatrisk vård, se beslut 2022-06-23 i dnr JO 1-2021. Enligt JO kan en av tio patienter bli kvar i slutenvård trots en sådan bedömning och i samband med den inledande granskningen rörde det sig om 67 personer.

¹⁴ SOU 1998:32 s. 190.

¹⁵ Brå, Återfall i brott. Slutlig statistik 2016 s. 14.

¹⁶ RättspsyK, Årsrapport 2022, Nationellt rättspsykiatriskt kvalitetsregister s. 31.

längre än så (123 månader för män och 82 för kvinnor). Tiderna är som längst för de som har särskild utskrivningsprövning.¹⁷ I en ny studie, där en ny beräkningsmodell har använts, har dock visats att vårdtiderna, i såväl slutna som öppna form, är i snitt nästan två år längre än vad man tidigare antagit och i stället uppgår till sju år och sex månader.¹⁸

9.3 Vilken plats har ytterligare en tidsobestämd påföljd i dagens påföljdssystem?

9.3.1 Inledning och vissa avgränsningar

I detta avsnitt behandlar vi frågan om vilken plats ytterligare ett tidsobestämt straff kan ha i dagens straffrättsliga system, utöver fängelse på livstid och rättspsykiatrisk vård. Frågan om att återinföra en tidsobestämd, mer preventivt utformad, frihetsberövande påföljd inrymmer mycket svåra etiska och rättsstatliga avvägningar och ställningstaganden som ytterst handlar om att finna en godtagbar avvägning mellan å ena sidan det legitima kravet på skydd mot framtida allvarliga gärningar från gärningspersonens sida och å andra sidan av att samhällets ingripande så långt som möjligt ska stå i proportion till den begångna gärningen.¹⁹

Det som enligt våra direktiv står i fokus är behovet av att kunna ordna ett skydd mot personer som har en hög benägenhet att återfalla i mycket allvarliga brott. Det handlar således om att öka samhällsskyddet enligt vad som närmare utvecklats i kapitel fyra. Underförstått måste ytterligare en premiss vara att behovet av ytterligare samhällsskydd finns i de fall då fängelse på livstid inte är aktuellt. I de fallen blir ju den dömda redan med stöd av gällande regler frihetsberövad på obestämd tid och det sker en prövning av återfallsrisken

¹⁷ RättspsyK, a.rapport s. 49 f. Vårdtiden blir längre för de som var yngre än 40 år vid intagning, de som är dömda till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning eller tidigare blivit dömda till rättspsykiatrisk vård, de som tidigare erhållit psykiatrisk vård och har en dokumenterad historia av missbruk, se RättspsyK, Årsrapport 2021, Nationellt rättspsykiatriskt kvalitetsregister s. 34.

¹⁸ I tidigare beräkningar har endast de patienter som skrivits ut ingått, i denna ingår också de som fortsatt vårdas. Se Sivak m.fl., Duration of forensic psychiatric care and subsequent criminal recidivism in individuals sentenced in Sweden between 2009 and 2019, *Frontiers in psychiatry* mars 2023. Frekvensen av återfall i brott efter utskrivning uppskattades vara ungefär 14 procent efter 1 år och sammanlagt 20 procent efter 2 år; motsvarande siffror för våldsbrott var 6 procent efter 1 år och 10 procent efter 2 år.

¹⁹ Jfr SOU 2012:7 s. 520 och 529.

inför en eventuell omvandling till ett tidsbestämt straff. Om återfallsrisken kvarstår omvandlas inte livstidsstraffet.

Detsamma gäller i de fall där påföljden på grund av den dömdes allvarliga psykiska störning kan bestämmas till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, då det sker en prövning av återfallsrisken såväl inför beslutet om vården ska förenas med särskild utskrivningsprövning som inför utskrivningen.²⁰ Några ändringar för att öka skyddet mot återfall i brott är därför inte påkallade i dessa situationer. Det ingår inte heller i vårt uppdrag att föreslå förändringar varken av regleringen i 31 kap. brottsbalken om överlämnande till särskild vård i vissa fall, i lagen om rättspsykiatrisk vård eller i omvandlingslagen.

Frågan är således om det finns ett behov av att i ytterligare situationer än dessa kunna beakta den dömdes återfallsrisk i påföljdsbestämningen?

9.3.2 Utgångspunkter för vår bedömning

Den första frågan som måste besvaras är om det nuvarande påföljds-systemet är tillräckligt för att skydda samhället mot personer som både har visat att de är benägna att begå mycket allvarliga brott och har en hög benägenhet att återfalla i sådan brottslighet. Varför ger inte de nuvarande tidsbestämda påföljderna eller de nuvarande straffskalorna samt 26 kap. 2–3 och 29 kap. 4 §§ brottsbalken tillräckligt utrymme för att tillgodose behovet av samhällsskydd?

Hur frågan besvaras beror i sin tur på om det kan accepteras att förutsebarhet och straffvärdesresonemang i vissa speciella situationer efter avvägning delvis får vika för andra viktiga intressen, som prevention och medborgarnas rätt att skyddas mot allvarliga brott.

Såväl Straffansvarsutredningen som Psykansvarskommittén föreslog olika former av tidsbestämda samhällsskyddsåtgärder som dock enbart var inriktade på psykiskt störda lagöverträdare, om än att det inte i alla fall skulle krävas att den psykiska störningen var allvarlig. Psykiatrilagsutredningen öppnade även upp för en sådan reglering för dömda som inte är psykiskt störda i brottsbalkens mening, men lämnade inte något förslag. Frågan om preventiva ingripanden gent-

²⁰ Se kapitel 4, särskilt avsnitt 4.3, där dessa regler genomgås, samt avsnitt 4.4.2 där vissa tidigare förslag avseende mer preventiva ingripanden redovisas.

emot lagöverträdare som inte är psykiskt störda har inte utretts sedan interneringspåföljden avskaffades i Sverige 1981.

Vi listar nedan de skäl som vi anser talar för respektive emot ett återinförande av en sådan tidsobestämd påföljd. Därefter summerar vi vår slutsats i en sammanfattande behovsbedömning.

9.3.3 Vad talar för att återinföra en preventiv tidsobestämd påföljd?

Tidsbestämda påföljder kan förhindra allvarliga brott under längre tid och ger därför såväl ett ökat samhällsskydd som ökat skydd för brottsoffer

Genom att möjliggöra frihetsberövande och kontroll av vissa dömda under längre tid hindras de att under den tiden begå brott ute i samhället. Det är sådana skyddsaspekter som ligger till grund för att flera länder i västvärlden har infört en möjlighet att preventivt frihetsberöva vissa dömda på tidsobestämd tid. Det rör sig nästan undantagslöst om personer som döms för mycket allvarliga vålds- och sexualbrott.

När möjligheten att omvandla ett livstidsstraff till ett tidsbestämt straff infördes 2006 diskuterades livstidsstraffets berättigande i förarbetena.²¹ Som grund för att behålla livstidsstraffet återopades främst två skäl. Dels ansågs det vara en fördel att ha kvar livstidsstraffet i straffskalorna för de allra svåraste brotten för att på ett tydligt sätt visa avståndstagande från dessa. Dels återopades ett samhällsskyddsperspektiv. Det är enligt vad som uttalades i propositionen en rimlig utgångspunkt att en person som gjort sig skyldig till mycket allvarlig brottslighet kan hållas frihetsberövad om det föreligger en risk för återfall i sådana brott.

Som Högsta domstolen påpekat är de återopade skälen för livstidsstraff, och då särskilt samhällsskyddsperspektivet, i princip av samma slag som de skäl som tidigare återopats för andra tidsbestämda påföljder.²²

Det som skiljer livstidsstraffet från en sådan tidsobestämd påföljd som vi har att utreda är när riskbedömningen sker. Om straffet bestäms till fängelse på livstid sker riskbedömningen vid prövningen av

²¹ Prop. 2005/06:35 s. 18 f., jfr även bet. 2005/06:JuU8.

²² NJA 2008 s. 579 (I–III) med hänvisning till Thyrén, Principerna för en strafflagsreform I, Straffets sociala uppgift, Straffsystemet, 1910, s. 95 f., 106 f. och 130 f.

om livstidsstraffet ska omvandlas till ett tidsbestämt straff. Gärningen som sådan anses vara så allvarlig att straffvärdet motiverar fängelse på livstid, det vill säga utan att det kan konstateras en återfallsrisk vid domstillfället. Livstidsstraffet används vidare enbart för de allra allvarligaste brotten, nästan undantagslöst mord eller annan brottslighet som innefattar mord som terroristbrott eller folkmord, brott mot mänskligheten eller grov krigsförbrytelse. I princip alla som i dag avtjänar fängelse på livstid är dömda för mord. Enligt vår mening bör livstidsstraffet även framöver förbehållas gärningar som straffvärdemässigt och klandervärdhetsmässigt motsvarar fängelse på livstid och inte utsträckas till att vara ett påföljdsalternativ vid återfall i brott med anledning av konstaterad återfallsrisk.

Vår bedömning är således att om en riskbedömning ska göras redan då påföljden bestäms och hänsyn kunna tas till samhällsskyddsaspekter vid denna tidpunkt är ytterligare ett tidsbestämt påföljdsalternativ att föredra i stället för att ändra på livstidsstraffets konstruktion och låta det vara ett alternativ som påföljd vid återfall i brott. Vi anser också att det är viktigt att det erkänns öppet att ingripandet i sådana fall kommer att ske även utifrån återfallsrisk (efter återfall i allvarlig brottslighet eller vid allvarlig seriebrottslighet).

Omvärldsfaktorer, brottsutvecklingen och samhällsskydd

Under senare år har samhällsutvecklingen i vissa kriminella miljöer, där grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar har ökat och den systematiska och organiserade brottsligheten kommit att påverka många delar av samhället, varit oroande. Vi har redovisat brottsutvecklingen i kapitel tre. Där har också vikten av träffsäkra och effektiva åtgärder framhållits.

Allvarliga våldsbrott mot person orsakar ett stort mänskligt lidande för såväl utsatta brottsoffer som potentiella brottsoffer samt minskar tryggheten i samhället även utanför den mer organiserade brottsligheten. Inte minst gäller det vid mycket allvarligt och upprepat våld i nära relationer samt vid allvarlig brottslighet mot barn. Om samhällets ingripanden och kontroll blir mer omfattande i dessa situationer kan lidandet för många brottsoffer begränsas och förebyggas.

Den allvarliga brottsligheten innebär också stora samhälleliga kostnader utöver kostnaden för kriminalvården i sig. Det gäller särskilt

de som gång på gång återfaller i allvarlig brottslighet av integritetskränkande slag, inte sällan mot närstående. Ett mer träffsäkert ingripande utifrån risk för fortsatt brottslighet i dessa fall kan därför bidra till att även de samhälleliga kostnaderna sänks, särskilt sett ur ett lite längre perspektiv.

Brottsutvecklingen sätter också fokus på vilka straffrättsliga ingripanden som bör användas och skapas för att komma till rätta med situationen, även om just straffrättsliga ingripanden som vi tidigare framhållit endast är att angripa symtom och inte orsaker. Ytterligare straffrättsliga verktyg, som nya påföljdsalternativ, är således *ett* sätt på vilket brottsutvecklingen kan angripas. Det är vidare enligt vår mening viktigt att de förändringar som genomförs utformas så att de träffar de reella problemen och inte enbart genomförs av symboliska skäl.

Det är vidare så att merparten av de som återfaller i våldsbrottslighet inte är de som i lagens mening klassificeras som allvarligt psykiskt störda. Det saknas således ett reellt samhällsskydd i vissa fall. Det kan till exempel handla om personer som har en allvarlig aggressivitet till följd av missbruk, vissa allvarliga personlighetsstörningar (som inte anses utgöra allvarlig psykisk störning) eller personer med allvarliga sexuella avvikelser.²³ Vidare kan det röra sig om återfall i synnerligen allvarlig vålds- eller sexualbrottslighet mot en partner eller ett barn men där straffvärdet inte så högt att livstidsstraffet aktualiseras. Det kan därför hävdas att samhällsskyddsaspekter som bara träffar de allvarlig psykiskt störda lagöverträdarna samt de som döms till fängelse på livstid inte är tillräckligt träffsäkra och att det finns fall där återfallsrisken i allvarliga brott mot person är så hög att det samhälleliga intresset av mer långtgående straffrättsliga ingripanden är särskilt starkt.

Vi menar alltså att det för den som återfaller i allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till ett stort antal mycket allvarliga brott av integritetskränkande slag kan finnas skäl att möjliggöra för en frihetsberövande preventiv åtgärd under längre tid i syfte att skydda samhället och potentiella brottsoffer mot fortsatt brottslighet.

Förutom att en sådan åtgärd, om den införs, måste utformas så att den svarar mot högt ställda rättssäkerhetskrav bör också analyseras

²³ Se t.ex. Fazel och Grann (2004), Psychiatric morbidity among homicide offenders: a Swedish population study, *American Journal of Psychiatry*, 161 s. 2129–2131 och Kriminalvården, Forsknings- och utvärderingsenheten, Kort-om-rapport, Kort om behandling av sexualbrottsdömda klienter i kriminalvård.

om nackdelarna med ytterligare en tidsobestämd påföljd väger så tungt att alternativet är uteslutet av det skälet. I nästa avsnitt analyserar vi därför vilka skäl som talar emot införandet av en ny tidsobestämd påföljd.

9.3.4 Vad talar emot att återinföra en preventiv tidsobestämd påföljd?

Etiska och rättsstatliga krav

Varje diskussion om ingripanden som grundar sig på skyddsaspekter är förknippad med svåra etiska och rättsstatliga överväganden om i vilken utsträckning och på vilket beslutsunderlag staten kan ha en legitim grund för att frihetsberöva någon inte bara för vad han eller hon gjort utan också i preventivt syfte, det vill säga utifrån risk för framtida handlande. Även om riskbedömningarna har blivit mer träffsäkra är de, som framkommit i kapitel sex, förenade med stor osäkerhet och stora felmarginaler särskilt på individnivå, eftersom uppgiften handlar om att förutse framtida händelser under förutsättningar som det vid tillfället för bedömningen saknas information om.²⁴ Det är fråga om svåra avvägningar mellan intresset av samhällsskydd för allmänheten och intresset av förutsebarhet, likabehandling och proportionalitet för den enskilde.

Det råder ingen tvekan om att en preventivt inriktad tidsobestämd frihetsberövande påföljd kommer att vara synnerligen ingripande för den enskilde. Lagstiftningen måste tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och skälen för begränsningen av den dömdes frihet måste motsvara ett angeläget samhälleligt intresse (jfr 2 kap. 21 § regeringsformen).

Lagstiftningens ändamål måste i det hänseendet ställas mot det rådande kunskapsläget avseende effekterna av tidsobestämda påföljder. Minskar verkligen risken för allvarlig brottslighet om vi frihetsberövar fler gärningspersoner på obestämd tid? Det är också viktigt att övervägandena så långt som möjligt vilar på ett brett underlag, inklusive forskning, där alla aspekter kan beaktas.²⁵

²⁴ Kriminalvården, a.a. s. 16 med vidare hänvisningar.

²⁵ Se t.ex. Åhman, 2 kap. RF, Europakonventionen och EU:s stadga om grundläggande rättigheter – en jämförelse, SvJT 100 år s. 475 ff. och Kindström Dahlin, Den psykiskt sjuke patientens svaga rättsliga ställning i JP:s jubileumsnummer om rättsstaten 2019 s. 161 vid not 79.

Det nu sagda ger uttryck för den avvägning som måste ske inom ramen för den proportionalitetsbedömning som lagstiftaren har att göra i samband med att tidsobestämda straff övervägs. De positiva resultat som kan uppnås genom tidsobestämda frihetsberövanden måste vägas mot de negativa konsekvenserna av desamma, varav den mest uppenbara är att den dömda inte hålls frihetsberövad utifrån vad han eller hon gjort, utan också av preventiva skäl.²⁶

Med hänsyn tagen till brottsutvecklingen, liksom återfallsstatistiken, är ett träffsäkert påföljdsalternativ enligt vår mening en relevant åtgärd som är ägnad att öka samhällsskyddet i vissa kvalificerade fall. Om tillämpningsområdet begränsas på ett sådant sätt att påföljden träffar de som begår allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid och samtidigt är de mest återfallsbenägna anser vi också att det är fråga om en nödvändig åtgärd. Vi har ovan förklarat varför vi anser att nuvarande påföljdsregler inte är tillräckliga i vissa situationer. Det är därför också en nödvändig åtgärd. Här vill vi dock framhålla att det finns andra alternativ, till exempel att höja minimistraffen eller öka tillämpningsområdet för livstidsstraffet, men vi har ovan resonerat kring varför vi inte tycker att dessa alternativ är bättre.

Av våra resonemang framgår att vi – om påföljden utifrån ett mer riskbaserat ingripande utformas så att den enbart träffar de mest angelägna fallen – anser att den står i rimlig proportion till den skada den orsakar, det vill säga att det är acceptabelt att påföljden dels svarar mot straffvärdet, dels har ett framåtblickande inslag. Hur påföljden utformas kommer att vara av avgörande betydelse för frågan om begränsningen av den enskildes frihet är nödvändig med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

Förenlighet med grundläggande straffrättsliga principer

Tidsobestämda påföljder är svåra att förena med de grundläggande principer som dagens påföljdssystem vilar på. Det svenska påföljdssystemet bygger på att den dömda ska få ett straff som är proportionerligt i relation till det begångna brottet. Straffet ska också vara rättvist och motsvara graden av klandervärdhet såsom denna visat sig i den begångna gärningen (brottet).

²⁶ Se t.ex. RÅ 1996 ref. 44, RÅ 1997 ref. 59, RÅ 1998 ref. 76, RÅ 1999 ref. 76, HFD 2016 ref. 44, NJA 2005 s. 805, NJA 2012 s. 400 och Kindström Dahlin, a.a. s. 152 med vidare hänvisningar i not 39 och 40.

Eftersom en preventiv tidsbestämd påföljd innebär att gärningspersonen kan hållas frihetsberövad även utifrån vad han eller hon förväntas göra och inte enbart utifrån vad han eller hon gjort kommer åtgärden innebära att proportionalitetsprincipen inte upprätthålls i mera strikt straffrättslig mening. Även principerna om likabehandling och förutsebarhet riskerar att trädas förnär, särskilt mot bakgrund av den osäkerhet som är förknippad med de riskbedömningsinstrument som i dag används. Som genomgången i kapitel sex visat är det inte möjligt att med full säkerhet på individnivå förutse vem som kommer att återfalla i brott. Det är en helt annan sak att i efterhand kunna konstatera att en person som återfaller i ett allvarligt brott inte borde ha frigetts.

Dessutom är återfall i allvarlig brottslighet relativt ovanligt och det är en vanlig men felaktig slutsats att den dömda har en hög risk att återfalla i brott enbart av det skälet att han eller hon begått ett mycket allvarligt brott (se kapitel tre). Sammanfattningsvis är ett frihetsberövande som bygger på något annat än det begångna brottets svårhet och gärningspersonens skuld inte fullt ut förenligt med de straffrättsliga principer som bär upp dagens påföljdssystem. Om man vill införa ett tidsbestämt straff måste man därför motivera det av andra skäl, till exempel att det leder till ett ökat samhällsskydd.²⁷

Farlighetsstämpeln

Ytterligare en aspekt som bör lyftas fram är upplevelsen av att avtjäna tidsbestämda straff och att i detta hänseende stämplas som ”farlig”. Erfarenheterna från den tid då vi hade internering och förvaring som tidsbestämda påföljder i Sverige visar att sådana påföljder upplevs som mer pressande av de dömda än tidsbestämda påföljder. De dömda och personalen i kriminalvården vittnade om en mycket påfrestande tillvaro och en känsla av hopplöshet. En dom på internering upplevdes som en definitiv utklassning.²⁸ Detta var ett av skälen till att interneringspåföljden avskaffades 1981 (se bilaga fyra). Detsamma gäller dock i dag för de som döms till fängelse på livstid, liksom för de som döms till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning.

²⁷ Jfr härtill Lavett, Tillräknelighet som straffrättslig ansvaraförutsättning (ak. avh.) kap. 7.

²⁸ Se Kriminalvårdsstyrelsen, Med sikte på framtiden: en debattskrift om framtidens kriminalvård.

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

Bedömning: Det finns skäl att införa en ny tidsobestämd påföljd för särskilt allvarlig brottslighet vid sidan av fängelse på livstid och rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning.

Skälen för vår bedömning

Vår bedömning är att det finns ett behov av att kunna ta hänsyn till samhällsskyddsaspekter i påföljdsbestämningen vid fler tillfällen än vad som i dag är möjligt. Det finns helt enkelt situationer där det nuvarande straffrättsliga systemet inte räcker till varken ur ett samhällsskyddsperspektiv eller för att skydda brottsoffer och potentiella brottsoffer. Även om 26 kap. 2–3 §§ och 29 kap. 4 § brottsbalken är tillämpliga blir straffet tidsbestämt och någon riskbedömning sker inte i något stadium inför frigivningen, alldeles oavsett om risken för fortsatt brottslighet är mycket hög vid frigivningstidpunkten. I vissa fall, där den dömdes risk för återfall i brott är påtaglig, framstår ett ingripande utifrån brottslighetens allvar inte som tillräckligt för att säkerställa ett adekvat samhällsskydd. Det gäller de gärningspersoner som dels begår mycket allvarliga brott mot liv, hälsa, frihet och frid, dels är påtagligt återfallsbenägna. Det kan vara serievåldtäktsmän eller gärningspersoner som begår synnerligen allvarliga våldsbrott mot en partner eller ett barn. Det kan också i vissa mer sällsynta fall röra sig om gärningspersoner som döms för återkommande försök till mord eller synnerligen allvarlig misshandel i den kriminella miljön. I dessa situationer finns det enligt vår mening ett berättigat intresse av att införa en möjlighet att göra en riskbedömning inför frigivningen.

Det har tidigare utretts om reglerna om villkorlig frigivning bör ändras för att tillgodose detta, men en sådan lösning har avfärdats och vi instämmer, precis som regeringen då gjorde, i den slutsatsen.²⁹

Ett mer träffsäkert alternativ är i stället att införa en ny påföljd som möjliggör för preventiva och riskbaserade bedömningar i särskilt kvalificerade fall, där det finns en påtaglig risk för återfall i mycket allvarlig brottslighet.

²⁹ Se SOU 2017:61 och prop. 2018/19:77.

Ytterligare ett skäl för att ett sådant alternativ är att föredra är att det säkerställer att det straffrättsliga ingripandet i de allra flesta fall kan hållas åtskilt från behovet av ett fortsatt ingripande från samhällets sida på grund av risk för återfall i allvarlig brottslighet. De straffrättsliga påföljderna kommer även framöver i majoriteten av fallen att bestämmas utifrån det begångna brottets svårhet. Genom en mer preventivt inriktad tidsobestämd påföljd införs en möjlighet att i vissa särskilt kvalificerade och väl avgränsade fall kunna döma ut ett straff som utgår från det begångna brottets svårhet, men där det också ingår att bedöma den dömdes återfallsrisk såväl vid påföljdsbestämningen som inför frigivning. Syftet är således att öppna för en ordning som innebär att påtaglig risk för återfall i allvarlig brottslighet mot person kan påverka påföljdsvalet och därefter ingå som ett led i prövningen av om och när frihetsberövandet av den dömda kan avslutas. Målet är att öka samhällsskyddet i de fall där det kan bedömas finnas ett särskilt stort behov av skydd.

Ingripanden som grundas på skyddsskäl innebär en avvikelse från principen om proportionerliga straff, och de måste därför framstå som legitima och rättvisa även om de alltid kommer att präglas av viss osäkerhet. En viktig utgångspunkt är därför att skyddsintresset ska vara *väsentligt* för att det ska få legitimeras att skyddsåtgärder vidtas. Det är mot denna bakgrund viktigt hur påföljden utformas – den ska endast få användas där skyddsintresset är särskilt starkt, vilket vi menar är fallet vid allvarliga brott mot liv, hälsa, frihet eller frid enligt vad vi utvecklar närmare nedan.

Enligt vår mening väger skälen för en ny mer preventiv tidsobestämd påföljd tyngre än skälen mot införandet av en sådan, dock endast för en viss och mycket strikt begränsad krets av lagöverträdare. Vi menar att det inte är möjligt att skapa ett mer träffsäkert alternativ genom att ändra på reglerna om villkorlig frigivning eller genom att utsträcka livstidsstraffets tillämpning. En ytterligare tidsobestämd påföljd bör därför införas.

9.4 Förslag till utformning av påföljden

9.4.1 Inledande utgångspunkter

Den viktigaste frågan utredningen har att besvara är vilka dömda som ska omfattas av påföljdens tillämpningsområde. Det är mycket viktigt att det tydligt går att förutse i vilka fall det ska kunna bli aktuellt att döma ut en preventiv tidsobestämd påföljd och tillämpningsområdet måste begränsas till de fall som är särskilt allvarliga utan att vara så allvarliga att fängelse på livstid aktualiseras. Särskild försiktighet är påkallad eftersom vår tidigare erfarenhet av tidsobestämda påföljder ger vid handen att det inte är helt okomplicerat att skapa regler som garanterar att de som är avsedda att omfattas i praktiken blir de som döms till påföljden (se vidare i bilaga fyra).

Därutöver måste ett antal ytterligare frågor, till exempel på vilken typ av anstalt en sådan påföljd ska avtjänas och vad som ska gälla i form av omprövning, besvaras. Hur verkställigheten närmare ska utformas, liksom hur den dömda ska förberedas inför ett liv utanför anstalt, är också centrala frågeställningar.

9.4.2 En ny straffrättslig påföljd och dess plats i systemet

Bedömning: En ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd ska utformas som en ny straffrättslig påföljd och liksom fängelse samt böter vara ett straff som döms ut av brottmålsdomstolen. Reaktionen ska vara straffrättslig och inte en skyddsåtgärd eller annan form av särskild reaktion eller dylikt vid sidan av det straffrättsliga systemet.

Förslag: Det nya straffet ska benämnas säkerhetsstraff och ska kunna dömas ut i stället för fängelse på viss tid i vissa kvalificerade situationer. Fängelse på livstid och rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska ha företräde som påföljder framför säkerhetsstraff.

Skälen för förslaget

Om en ny tidsbestämd reaktion ska införas anser vi att det bör ske genom att en ytterligare straffrättslig påföljd – som liksom böter och fängelse är ett straff – skapas (jfr 1 kap. 3 § brottsbalken). Förutom att det är vad som efterfrågas i våra direktiv är en sådan ordning enligt vår bedömning den som står bäst i överensstämmelse med art. 5.1 a i Europakonventionen. Det finns här en omfattande praxis och bland annat Tyskland har i stor utsträckning ändrat sina regler om säkerhetsförvar i syfte att få dem att stämma överens med konventionen (Europadomstolens praxis genomgås i bilaga fyra).

För att inte på något sätt riskera en konflikt i detta hänseende bör därför en ny straffrättslig påföljd, och inte någon form av annan säkerhetsåtgärd som en slags särskild sanktion utanför påföljds-systemet, införas. Straffet ska i förekommande fall dömas ut av brottsmålsdomstolen i stället för ett tidsbestämt fängelsestraff.³⁰ På så sätt garanteras att det finns ett tillräckligt kausalt och tidsmässigt samband mellan brottmålsdomen och den del av straffet som är preventivt, vilket är ett krav som följer av Europakonventionen.

Det är vidare att föredra att ett säkerhetsstraff döms ut i en brottmålsprocess som omgärdas av starka rättssäkerhetsgarantier och med åklagaren som motpart och företrädare för allmänintresset. Även omprövningen bör av detta skäl ske i allmän domstol enligt vad som närmare utvecklas nedan.

Rätten får, men behöver inte, döma till säkerhetsstraff om förutsättningarna för det är uppfyllda. Möjligheten att tillämpa det tidsobestämda straffet ska med andra ord vara fakultativt.

Om det finns skäl att bestämma påföljden till fängelse på livstid ska dock den påföljden ha företräde. Säkerhetsstraff är således inte i första hand ytterligare en lika sträng påföljd som fängelse på livstid, utan en påföljd som döms ut både på grund av brottets allvar och för att tillgodose ett starkt samhällsskyddsintresse. Syftet är med andra ord delvis framåtblickande – ett av målen är att förebygga framtida allvarliga gärningar mot liv, hälsa, frihet eller frid.

Då det vid rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning sker en bedömning av återfallsrisken i samband med frigivningen bör

³⁰ Se härtill särskilt kritiken i t.ex. NOU 1990:5 s. 104, NOU 1974:17 s. 90 ff. och 151 samt NOU 1983:57 s. 197 ff. mot den norska särreaktionen sikring, som dömdes ut i tillägg till ett fängelsestraff (det talades om ett ”dubbelspår”) och bland annat därför kom att ersättas av forvaring enligt 39 c § strl.

också den påföljden i regel ha företräde framför säkerhetsstraffet. Det finns emellertid situationer när domstolen kan välja mellan rättspsykiatrisk vård och fängelse. I dessa situationer kan det bli aktuellt att i stället döma till säkerhetsstraff. Det rör sig om situationer när det absoluta fängelseförbudet inte gäller och där det kan övervägas om det finns synnerliga skäl för fängelse. Det kan också gälla situationer när det vid domstillfället finns ett vårdbehov för rättspsykiatrisk vård, utan att bestämmelsen i 30 kap. 6 § brottsbalken, som tar sikte på tidpunkten för brottet, är tillämplig.

Straffet bör inte kallas förvaring med hänsyn till att det för tankarna till just det – enbart förvaring. Eftersom respekten för människovärdet är grundläggande enligt bland annat Europakonventionen måste även den som är föremål för en tidsobestämd påföljd ges möjlighet till bland annat behandling och därigenom ha möjlighet att påverka sina utsikter till frigivning. Det är inte förenligt varken med vår grundlag eller internationella regelverk som Sverige har att följa att endast förvara människor, hur allvarliga brott de än begått. Detta gäller därför särskilt vid sådana brott som inte anses så allvarliga att lagens strängaste straff, fängelse på livstid, är föreskrivet för brottet.

Varken förvaring, förvaringsdom eller förvaringsstraff framstår mot den bakgrunden som lämpliga beteckningar. I stället bör knytas an till vad det faktiskt är – ett ytterligare alternativ utöver fängelse på livstid och rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning som dels ska svara mot allvarlig brottslighet, dels ska skydda samhället och redan utsatta samt potentiella brottsoffer.

Samhällsskydd i detta hänseende är med andra ord omgivningens och samhällets berättigade intresse av att skyddas mot att en dömd person i framtiden begår brott av allvarligt slag mot liv, hälsa, frihet eller frid, enligt vad vi närmare utvecklat i kapitel fyra.

Även den tidsobestämdhet som ligger i konstruktionen enligt vad som redovisas i avsnitt 9.4.6, och som många gånger kommer leda till att den dömda uppfattar sanktionen som strängare än ett tidsbestämt fängelsestraff, talar för att det nya påföljdsalternativet bör systematiseras som samt benämnas som ett straff.³¹

³¹ Se NOU 1990:5 s. 17 och NOU 1974:17 s. 150 där frågan diskuteras i Norge och där förvaring just hänförs till straffen, även om det också är en särreaktion. Att förvaringsstraffet just på grund av sin tidsobestämdhet anses påfrestande kan läsas om i t.ex. Svendsen, *Forvaringsfangene forteller – En kvalitativ studie av den nye særreaksjonen forvaring*, masteruppsats i retts sosiologi, Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Juridiska fakulteten ved Universitetet i Oslo.

Termen ”säkerhetsstraff” framstår som en adekvat och rättvisande beteckning.

9.4.3 När ska straffet kunna dömas ut?

Förslag: Som en första förutsättning för säkerhetsstraff måste något av följande två fall vara för handen. Den dömde ska antingen:

1. tidigare ha dömts till fängelse i lägst fyra år för ett eller flera brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid, och därefter återfalla i sådan brottslighet av minst lika allvarligt slag, eller
2. vid ett och samma tillfälle dömas för upprepad brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid som sammantaget är synnerligen allvarlig.

Bedömning: Säkerhetsstraff får inte dömas ut för brott som någon begått innan han eller hon fyllde 18 år. Brott som har begåtts dessförinnan ska dock kunna ligga till grund för säkerhetsstraff om det finns särskilda skäl.

Inledande om utformningen av en tidsobestämd påföljd

Vad gäller lagstiftningens närmare innehåll gör sig legalitetsprincipen och andra rättssäkerhetsskäl särskilt starkt gällande vid en så ingripande påföljd som det nu är fråga om. Utrymmet för skönsmässiga bedömningar måste minimeras och lagtexten måste vara tydlig och precis.³²

Detta har också Europadomstolen understrukit i flera avgöranden: det måste tydligt av lagen framgå när ett preventivt frihetsberövande kan aktualiseras och ett sådant frihetsberövande måste framstå som proportionerligt i det enskilda fallet utifrån de kriterier som ställts upp i lagtexten.

Ytterligare ett krav som kan härledas från Europakonventionen och tillhörande praxis är att den dömde redan från början ska få klart för sig vad som krävs för att frigivning ska kunna aktualiseras så småningom. Lagstiftningen måste därför vara förutsebar och tydlig också i detta hänseende.

³² Se t.ex. Sterzel, Legalitetsprincipen i Lena Marcusson (red.), Offentlighetsprinciper, 2 uppl. s. 73 och Peczenik, Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet och juridisk argumentation s. 60 f.

Slutligen talar även det faktum att den som döms till en tidsobestämd påföljd inte enbart straffas för det eller de brott han eller hon begått, utan i viss mån också för något som ännu inte hänt, med styrka för att det ska vara fråga om tydliga och rättvisa kriterier som garanterar att påföljden endast kommer till användning där behovet av samhällsskydd bedöms vara som störst.

De som återfaller i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid ...

Det återfallsgrundande brottet ska vara allvarligt

En viktig utgångspunkt är att tillämpningsområdet för en ny tidsobestämd påföljd måste utformas så att det träffar de fall där behovet av samhällsskydd kan anses väga särskilt tungt, vilket enligt vår bedömning är vid allvarlig brottslighet mot annan person.

Den säkraste indikatorn på risk för återfall i brott är tidigare lagföringar. I första hand bör därför de som återfallit i brott kunna dömas till säkerhetsstraff. På så sätt blir tillämpningen beroende av objektivt konstaterbara fakta i form av minst en tidigare lagkraftvunnen dom, vilket gynnar förutsebarheten. Att ett enda brott är allvarligt behöver däremot inte betyda att det finns någon återfallsrisk överhuvudtaget och det bör framhållas att det faktum att gärningspersonen begått ett allvarligt brott inte ska blandas samman med återfallsrisk.³³

Som ett första krav ska därför gälla att den dömda tidigare ska ha dömts till fängelse i lägst fyra år för viss typ av brottslighet enligt vad som anges nedan. Även förstadier till brott ska omfattas – kriteriet är här är att fängelsestraffet ska ha haft en viss längd. Det är således det så kallade straffmättningsvärdet som avses, det vill säga den strafftid som framgår av domslutet. Vi anser att en strafftid om minst fyra år är en lämplig gräns eftersom det ska vara fråga om att täcka in fall där samhällsskyddet gör sig särskilt starkt gällande. Som framgår av kapitel tre är det relativt ovanligt med återfall i brott vid så pass långa strafftider, vilket gör att strafftiden som sådan är ett sätt att garantera att säkerhetsstraffet endast kommer till användning i de allvarligaste fallen.

³³ Se här t.ex. Bonta och Andrews, *The psychology of Criminal Conduct* s. 46, som framhåller vikten av att det faktum att gärningspersonen begått ett allvarligt brott inte ska blandas samman med återfallsrisk.

*Det ska vara fråga om vissa brottstyper
och om återfall i lika allvarlig brottslighet*

Då en tidsbestämd påföljd per se är synnerligen sträng är det dock inte ett alternativ att låta alla som återfaller omfattas av tillämpningsområdet, utan i stället måste det koncentreras till vissa brottstyper. Frågan om vilka brott som utgör brottslighet av allvarligt slag har behandlats i flera sammanhang, bland annat i samband med att straffen för vissa allvarliga brott har skärpts och när samhällsskyddsåtgärder för psykiskt störda lagöverträdare har diskuterats.³⁴ Det har i dessa fall varit ett tydligt fokus på brott mot liv eller hälsa. Enighet har i princip funnits om att ökat samhällsskydd kan berättiga preventiva insatser vid särskilt allvarlig brottslighet som riktat sig mot liv eller hälsa. Det är också dessa brottstyper som träffas av de särregleringar som finns i Norden och de andra länder som vi undersökt (med tillägg för frihet och frid). Denna avgränsning framstår som adekvat än i dag och den bör tjäna som utgångspunkt för säkerhetsstraffets tillämpningsområde.

Med hänsyn till att det tydligt bör framgå av lagtexten när säkerhetsstraff kan aktualiseras bör i vart fall vissa klasser av brottstyper pekas ut i lagtexten (det så kallade kriminalitetskravet i dansk rätt). Det bör därför framgå att det ska vara fråga om allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid. Detta ska gälla såväl den tidigare brottsligheten som den som är uppe till behandling i samband med att säkerhetsstraff övervägs som påföljdsalternativ.

Det kan till exempel vara mord, dråp, människorov, våldtäkt och grov misshandel. Om sådana brott bevitnats av barn kan även grovt barnfridsbrott eller något annat sammansatt brott, så som grov kvinnofridskränkning, leda till säkerhetsstraff. I det sistnämnda fallet är det de brottsliga gärningar som tillsammans konstituerar det sammansatta brottet som är relevanta att bedöma. Däremot bör inte egendomsbrott, i vart fall inte utan påtagligt integritetskränkande inslag, såsom vid grovt rån, kunna leda till säkerhetsstraff. Mordbrand, om det fanns fara för annans liv eller hälsa, kan däremot aktualisera säkerhetsstraff, liksom allvarligare fall av allmänfarlig ödeläggelse (ofta grovt brott) som sker mot platser där människor vistas. Då barnpornografibrott anses vara ett brott mot allmän ordning bör inte den brotts-

³⁴ Se t.ex. SOU 1974:39, prop. 1987/88:147, prop. 1990/91:58, SOU 1998:32, SOU 2002:3, prop. 2005/06:63, SOU 2006:91 och SOU 2012:17 samt bilaga 4.

typen som utgångspunkt omfattas, om det inte är fråga om eget framställande av sådant material. Domstolen måste emellertid alltid göra en samlad bedömning där inte bara enskilda gärningar utan den totala omfattningen av brotten och sambandet mellan dessa får vägas in.

Att brottsligheten ska vara allvarlig innefattar också ett krav på att det ska vara fråga om ett högt straff(mättnings)värde. Det är inte rimligt att döma någon till en tidsobestämd påföljd för brottslighet som inte är att anse som allvarlig.

Genom att det anges att den dömda efter en dom ska återfalla i brottslighet som är minst lika allvarlig ska också brottsligheten vid dom två, det vill säga återfallsbrottsligheten, ha ett straffvärde om minst fyra år. Även i detta fall är det straffmättningsvärdet som avses. Någon fast gräns bör dock inte ställas upp i detta hänseende. Här bör domstolen till exempel se till likheten mellan brotten, hur snabbt återfallet skedde efter frigivning samt om det är fråga om återfall i ett allvarligare eller mindre allvarligt brott. Det finns skäl att se särskilt allvarligt på de fall det är återfall i allvarligare brottslighet. Återfallet måste dock avse brott eller brottslighet med ett straffvärde om minst fyra år.

Som en avslutande reflektion kan nämnas att till exempel lagtexten i Norge inte ställer upp något krav på att det ska vara fråga om återfall för att förvaringspåföljden ska kunna dömas ut. Av förarbetena framgår det dock klart att det är främst i de fallen som påföljden är avsedd att komma till användning.³⁵ Detsamma gäller i Danmark. I Tyskland däremot krävs uttryckligen tidigare brottslighet enligt lagen.

... men också den som vid ett tillfälle döms för flerfaldig sådan brottslighet som sammantaget är synnerligen allvarlig ...

Ytterligare en kategori dömda som bör kunna omfattas av säkerhetsstraffet är de som vid ett tillfälle döms för upprepad brottslighet som skett under en inte obetydlig tid. Särskilt bör detta gälla när det är fråga om upprepad brottslighet under en längre tid mot barn eller andra brottsoffer som är särskilt skyddsvärda.

Högsta domstolen har i till exempel ”Upprepade grova våldtäkter mot barn”, NJA 2019 s. 238, använt termen seriebrottslighet och på-

³⁵ Ursprungligen krävdes återfall, se NOU 1990:5 s. 105 f., men det kravet är numera borttaget. Dock står i förarbetena att återfall som huvudregel bör krävas, se Innst. O. nr 133 (2000–2001) s. 10.

pekat att särskilda överväganden kan göra sig gällande vid bestämmandet av straffvärdet i sådana fall.

I de fall som nu diskuteras är det inte sällan närmast en slump att väldigt många brott hanteras i en och samma rättegång (den dömden har inte upptäckts eller kunnat lagföras tidigare), men det står ändå klart att han eller hon visar samma likgiltighet inför rättsordningen som en återfallsförbrytare gör.

Ett säkerhetsstraff bör därför kunna aktualiseras även för de som inte har återfallit i allvarlig brottslighet mot person, men det måste då vara fråga om brottslighet av seriebrottskaraktär som sammantaget framstår som synnerligen allvarlig.

I dessa fall bör som utgångspunkt gälla att det konkreta straffvärdet, eller i förekommande fall straffmättningsvärdet, för den aktuella brottsligheten motsvarar fängelse i minst sex år. Det straff som domstolen skulle ha dömt ut om påföljden bestämts till ett tidsbestämt fängelsestraff är alltså avgörande. På så sätt garanteras att säkerhetsstraffet endast aktualiseras vid fall av tillräckligt allvarlig seriebrottslighet där behovet av samhällsskydd är särskilt stort.

Vi har övervägt om det ska vara ett krav enligt lagtext att det ska vara brott mot samma målsägande, men kommit till slutsatsen att det inte är en lämplig avgränsning. Det kan röra sig om upprepade fall av våldtäkt mot olika barn, till exempel i den digitala miljön, i kombination med en hög återfallsrisk. Att inte i de fallen ha tillgång till säkerhetsstraff som påföljdsalternativ framstår inte som en adekvat och rimlig avgränsning.

Utöver det nu sagda första kriteriet – att det ska röra sig om brottslighet av viss dignitet – ska det ska i båda fallen som beskrivits ovan stå klart att det finns en påtaglig risk för återfall i allvarlig brottslighet (straffvärden om minst två år) enligt vad som utvecklas närmare nedan.

... dock inte den som var under 18 år när brottet begicks

Den som är under 18 år, och är ett barn enligt till exempel barnkonventionen, ska inte kunna dömas till säkerhetsstraff. I svensk rätt finns en långvarig tradition av att särbehandla unga lagöverträdare (under 21 år, men särskilt de under 18 år). Såväl enligt barnkonventionen som enligt nuvarande regler om ungdomspåföljder är det den

dömdes ålder vid brottstillfället som är avgörande. För de under 18 år gäller för närvarande att de verkställer straffrättsliga frihetsberövanden i andra former än vuxna. Flera bestämmelser i brottsbalken har också ett gemensamt syfte att anpassa ingripandena mot barn och unga i förhållande till vad som gäller för vuxna, eftersom barn och unga är under utveckling samt saknar konsekvenstänk och därför är mindre straffvärda än vuxna lagöverträdare.³⁶

På senare tid har dock särbehandlingen minskat främst för unga i åldern 18–20 år. De döms nu i större utsträckning till påföljder som är avsedda för vuxna och det sker en mindre reduktion av straffvärdet vid allvarliga brott. Därtill har en utredning föreslagit att särskild ungdomsvård ska ersättas av fängelse och en annan utredning som har i uppdrag att se över straffbarhetsåldern samt i övrigt skärpa påföljderna för unga lagöverträdare är tillsatt.³⁷

Det finns dock enligt vår mening mycket goda skäl att undanta den som var under 18 år vid brottstillfället från säkerhetsstraff. För det första kan anföras att förutsägelser om återfall är särskilt osäkra avseende unga eftersom de ofta mognar och utvecklas i takt med åldern.

För det andra är de unga särskilt sårbara för de nackdelar som följer av tidsbestämda straff. Till exempel torde svårigheterna att återanpassas till samhället vara särskilt stora för den som frihetsberövas på obestämd tid som mycket ung.³⁸

Slutligen gäller att den som begått ett brott innan han eller hon fyllt arton år inte får dömas till svårare straff än fängelse i tio år, eller i vissa speciella fall, fängelse i högst fjorton år (se 29 kap. 7 § brottsbalken). De under 18 år kan således inte dömas till fängelse mer än 14 år och i linje med denna restriktivitet bör de som begått brottet innan de fyllt 18 år undantas från tillämpningsområdet för säkerhetsstraff.

³⁶ Se t.ex. SOU 2018:85 samt Barnrättskommitténs yttrande med rekommendationer till Sverige, CRC/C/SWE/CO/6-7 av den 7 mars 2023.

³⁷ SOU 2023:44 och dir. 2023:112 som ska slutredovisas senast den 10 januari 2025. Ett delbetänkande vad avser skärpt ungdomsövervakning ska dock redovisas redan den 3 juni 2024. Detta har dock av tidsmässiga skäl hänförliga till layout- och tryckprocessen inte kunnat beaktas i detta betänkande.

³⁸ Se t.ex. Grønning och Švrļjuga Sætre, Criminal Justice and Detention i Children's rights in Norway och de s.k. Peking-reglerna art 17 som också uttrycker restriktivitet om användandet av förvaring gentemot unga. Att t.ex. kunna döma barn till fängelse i upp till 20 år har kritiserats av Barnrättskommittén, se CRC/C/15/Add. 170, 2002, Consideration of reports submitted by States parties under Article 44 of the Convention, Concluding observations by the UN Committee on the Rights of the Child § 79 (f).

Att undanta barn från tillämpningsområdet är också i bäst överensstämmelse med barnkonventionens art. 37 enligt vilken frihetsberövande av barn endast får användas som en sista utväg och för kortast möjligast tid. Vi bedömer att ett säkerhetsstraff aldrig kan stå i överensstämmelse med principen om barnets bästa.³⁹

Barnrättskommittén har också rekommenderat staterna att fastställa maximistraff för barn som anklagas för brott som är i linje med principen om kortast möjligaste tid. Detta för att ett frihetsberövande innebär skada och negativa konsekvenser för ett barns möjlighet till återanpassning i samhället. Även om livstidsstraff för barn inte är otillåtna som sådana enligt barnkonventionen bör de alltså undvikas.⁴⁰ Detsamma bör enligt vår mening gälla för säkerhetsstraff.

Om det föreligger särskilda skäl ska dock brott som begåtts före 18 års ålder kunna beaktas, om den unge efter 18 års ålder begår nya allvarliga vålds- eller sexualbrott som kan föranleda ett säkerhetsstraff. Detta gäller såväl i återfallssituationen som i flerbrottsfallet. Särskilda skäl kan till exempel vara om den tidigare brottsligheten ligger nära tidsmässigt den nya brottsligheten eller att det är fråga om särskilt allvarlig brottslighet.

9.4.4 Vilka övriga kriterier ska avgränsa tillämpningsområdet?

Förslag: För att säkerhetsstraff ska kunna dömas ut ska det också finnas *en påtaglig risk* för återfall i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid.

Vidare ska ett tidsbestämt fängelsestraff eller andra åtgärder inte anses tillräckliga för att tillgodose behovet av samhällsskydd. En tidsobestämd påföljd ska med andra ord framstå som nödvändig för att förhindra den dömda från att återfalla i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid.

³⁹ Gröning och Švrļjuga Sætre, Criminal Justice and Detention i Children's rights in Norway s. 190.

⁴⁰ CRC/C/GC/24 p. 77. Det finns fler artiklar i barnkonventionen som kommer i spel när det handlar om frihetsberövanden. Enligt art. 40 ska det till exempel finnas alternativ till anstaltsvård för att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välfärd och är rimligt med hänsyn till deras personliga förhållanden och till brottet.

Även återfallsrisken ska avse brottslighet av allvarligt slag

Som framgått ovan gör vi bedömningen att endast vissa brottstyper av visst allvar ska kunna leda till säkerhetsstraff. Även vid prövningen av omvandling av fängelse på livstid och vid frågan om rättspsykiatrisk vård ska förenas med särskild utskrivningsprövning gäller att återfallsrisken ska avse brottslighet av allvarligt slag.

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 ett livstidsstraff ges dock 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. Som exempel på sådana brott nämns misshandel, medan till exempel ofredande inte bör kunna motivera särskild utskrivningsprövning.

Särskild utskrivningsprövning bör emellertid enligt förarbetena kunna komma i fråga även när återfallsrisken avser grova egendomsbrott, såsom grov stöld, inbrottsstöld eller grov skadegörelse genom anläggande av brand. Andra brott som inte kan sägas direkt drabba någon enskild, som till exempel 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 poängterades också att det inte krävs 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 bedömdes dock att det i praktiken knappast torde vara 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.⁴¹

⁴¹ Prop. 1990/91:58 s. 534 f.

Vår bedömning är att återfallsrisken även vid säkerhetsstraff bör avse allvarlig brottslighet mot någons liv, hälsa, frihet eller frid. Säkerhetsstraff bör, till skillnad mot vad som gäller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, således inte komma på fråga om återfallsrisken avser grova egendomsbrott, såsom grov stöld, inbrottsstöld eller grov skadegörelse och inte heller vid narkotikabrottslighet eller ekonomisk brottslighet. Detsamma gäller sådana brott som skapar en abstrakt fara, som vapenbrott och narkotikabrott.

Det krävs däremot inte att återfallsbrottsligheten är likartad på så sätt det måste vara våldsbrott i båda domarna, utan i stället är det som krävs att det ska vara fråga om brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid i samtliga prövningar.

När ska riskbedömningen ske?

I likhet med vad som gäller i Danmark och Norge bör användningsområdet för säkerhetsstraff, utöver krav på viss allvarlig brottslighet, begränsas dels genom ett riskkriterium, dels genom ett nödvändighets- och tillräcklighetskrav.

Syftet med att ställa upp ett kriterium som avser risken för återfall i brott är att förtydliga att det som berättigar säkerhetsstraffet är behovet av att skydda potentiella framtida brottsoffer och samhället från att den dömda begår ytterligare brott. Det är också avsett att garantera att säkerhetsstraff kommer till användning endast i de fall där samhällsskyddet gör sig särskilt starkt gällande. Ett tidsbestämt fängelsestraff ska även fortsättningsvis vara utgångspunkten. Säkerhetsstraffet är förbehållet de allvarligaste fallen, där det kan anses legitimt med en sådan särskild åtgärd.

En viktig fråga är när risken för återfall i brott ska bedömas: i anslutning till domen, under verkställigheten eller vid samtliga tillfällen?

Det principiellt mest tillfredställande är att bedömningen sker i anslutning till frigivningen. Det är för det första svårt för domstolen att vid domstillfället värdera hur risken kommer att vara vid frigivningen, särskilt vid långa strafftider. För det andra kommer bedömningsunderlaget att vara bättre efter några år, då Kriminalvården har kunnat iakta den dömda under viss tid, han eller hon har genomgått behandling samt prövats under mer öppna former under permission (se vidare avsnitt 9.6). En riskbedömning inför frigivningen framstår

därmed som nödvändig och bör på något sätt ingå i utformningen av ett säkerhetsstraff.

Utöver tidigare allvarlig brottslighet eller allvarlig systematisk sådan bör det finnas ytterligare ett urvalskriterium för när säkerhetsstraffet kan komma till användning. Att endast utifrån återfall och ett högt straffvärde avgöra om preventiva frihetsberövanden får användas är inte tillräckligt som kriterium enligt Europarådets rekommendation om farliga lagöverträdare. Vi menar också att tillämpningsområdet riskerar att bli alltför brett om prövningen endast sker utifrån brottslighetens straffvärde och att det är fråga om återfall i brott. Det bör därför ställas upp ett krav på påtaglig risk för återfall i brott också vid domstillfället.

Sammanfattningsvis bör det ske en första prövning av risken redan vid domstillfället, men risken ska därefter kontinuerligt omprövas under verkställigheten inför eventuell frigivning (se vidare nedan om s.k. villkorad utslussning). Genom regelbundna omprövningar minimeras risken för att frihetsberövandet pågår utan att ett reellt behov av samhällsskydd föreligger, vilket är en helt nödvändig rättssäkerhetsgaranti. Vi återkommer till hur omprövningen ska gå till i avsnitt 9.7.

Den nu föreslagna ordningen tillsers enligt vår bedömning att grundläggande etiska och rättsstatliga krav är säkerställda i tillräcklig utsträckning.

En påtaglig risk för återfall i allvarlig brottslighet

En förhållandevis stor andel av de som döms till en frihetsberövande påföljd kommer att återfalla i brott och i nästan alla fall finns det en förhöjd risk för återfall i brott (endast en mindre andel av kriminalvårdens klienter bedöms ha en låg risk att återfalla i brott). Det kan inte komma på fråga att skapa en reglering som innebär att alla dessa kan bli aktuella för säkerhetsstraff, som är avsett att vara en påföljd i de fall där behovet av samhällsskydd gör sig *särskilt starkt* gällande.

Då det vid säkerhetsstraff är fråga om ett frihetsberövande under obestämd tid dels utifrån det begångna brottet, dels utifrån skyddsskäl, måste kravet på risk för återfall i brott ställas högt. Det bör krävas att det finns en särskilt kvalificerad risk för brottslighet av allvarligt slag. De som blir föremål för säkerhetsstraff måste helt

enkelt bedömas ha en betydligt högre risk för återfall i brott än vad som gäller generellt när någon begått brott.

Risk för återfall i brottslighet som är av allvarligt slag är som redan påpekats en förutsättning för att rättspsykiatrisk vård ska kunna förenas med särskild utskrivningsprövning enligt 31 kap. 3 § andra stycket brottsbalken. Enligt motiven gäller för nivån på risken för nya brott att den måste vara beaktansvärd. Det anses vara i de fallen som skyddsaspekterna måste beaktas särskilt noga.⁴²

Risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag har vidare betydelse för prövningen av en ansökan om omvandling av fängelse på livstid till ett tidsbestämt fängelsestraff. I förarbetena anges att riskbedömningen och betydelsen av återfallsrisken ska avgöras från fall till fall men att ansökan om omvandling ska avslås om det föreligger en konkret och beaktansvärd risk för återfall i allvarlig brottslighet.⁴³ Vad som närmare avses med det anges inte, men det framhålls att det är ett lägre krav än påtaglig risk, som hade föreslagits i betänkandet, men som enligt regeringen var ett alltför högt ställt krav.⁴⁴

Enligt Högsta domstolen ska riskbedömningen i en omvandlingsprövning grundas på några konkreta omständigheter som direkt kan hänföras till den dömde. För att risken ska anses vara konkret och beaktansvärd är det heller inte tillräckligt att det allmänt sett inte kan uteslutas att den dömde skulle kunna återfalla i allvarlig brottslighet (NJA 2008 s. 579 I).

Vår bedömning är att ett krav på påtaglig risk är en väl avvägd risknivå. Att kravet ställs något högre för påföljdens tillämpningsområde än vad som gäller för omvandling av ett livstidsstraff till ett tidsbestämt straff framstår som nödvändigt mot bakgrund av att det är fråga om ett frihetsberövande som i viss mån döms ut av preventiva skäl.

Med påtaglig risk menas att det inte får vara fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk utan måste vara en klar och konkret risk, det vill säga att det måste finnas konkreta omständigheter som talar för att en sådan risk finns hos just den individ som bedöms.⁴⁵

Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2009 ref. 64 konstaterat att vid bedömningen av om påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas enligt 2 § lagen med särskilda bestämmelser om

⁴² Prop. 1990/91:58 s. 466. Se även NJA 2007 s. 266.

⁴³ Prop. 2005/06:35 s. 39 och 60.

⁴⁴ A.prop. s. 39.

⁴⁵ Prop. 1989/90:28 s. 62 f., prop. 2019/20:131 s. 70 f. och HFD 2014 ref. 46.

vård av unga (LVU) finns måste utgångspunkten vara barnets aktuella situation och en närliggande eller klart förutsebar utveckling av denna. Hypotetiska resonemang om framtida händelser kan således inte ligga till grund för riskbedömningen.

Vad som närmare utgör en påtaglig risk måste alltid avgöras från fall till fall. Risken måste vara hög och bedömningen grundas på konkreta omständigheter som direkt kan hänföras till den dömda. Allvaret i det begångna brottet, liksom vilka typer av handlingar och allvaret i dessa, är till exempel av betydelse för värderingen av återfallsrisken. Andra moment som ingår i prövningen är den dömdes beteende, sociala situation och personliga utveckling. Även prognosen för den framtida sociala situationen ska beaktas. Miljötillhörighet, missbruk samt sexuellt beteende är andra omständigheter som ingår i värderingen. Till sin hjälp kan rätten ha en personutredning, annan dokumentation samt i vissa fall en särskild utredning om risk (se vidare nedan).

Risken måste också ställas i relation till den typ av skyddsåtgärd som nu diskuteras. Vid säkerhetsstraff kan den dömda potentiellt sätt hållas frihetsberövad under mycket lång tid. Riskbedömningen måste därför kontinuerligt omprövas. Men för att påföljden överhuvudtaget ska kunna aktualiseras måste krävas att risken för återfall bedöms föreligga i relativt snar anslutning till domstillfället, vilket också följer av att risken måste vara just påtaglig.

Säkerhetsstraffet ska användas mycket restriktivt och inte i alla de fall där det finns en risk för återfall i brott, utan risken ska vara just påtaglig. Starka skyddsfaktorer kan i sin tur tala emot risk för återfall i brott och bör också beaktas i den helhetsbedömning som ska göras. Slutsatsen i riskbedömningen bör noga redovisas i domskälen.

Ett tillräcklighetskrav

Genom ett tillräcklighetskrav är avsikten att ställa upp ett krav på särskild motivering för säkerhetsstraffets användande i det enskilda fallet. Längden på det frihetsberövande som annars skulle ha dömts ut ska helt enkelt inte anses tillräckligt för att tillgodose samhällsskyddsintresset. Normalt sett kommer intresset av samhällsskydd anses tillräckligt tillgodosett genom att ett tidsbestämt fängelsestraff döms ut. Ju längre det alternativa fängelsestraffet är desto mindre

kommer behovet av ett säkerhetsstraff att vara. Säkerhetsstraffet är avsett att användas endast i de fall där behovet av samhällsskydd bedöms särskilt stort. Det handlar således om att träffa de fall där ett väsentligt intresse av samhällsskydd inte kan tillgodoses genom ett tidsbestämt fängelsestraff eller andra åtgärder.⁴⁶ Vad som kan utgöra andra åtgärder diskuteras vidare i författningskommentaren.

I denna bedömning ska allvaret i det eller de brott som är uppe till bedömning samt antalet brott i kombination med den bedömda risken för återfall i brott bedömas. Det som Kriminalvården anger i sitt yttrande enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. kan också vara av stor betydelse. Om det till exempel finns relevant behandlingsverksamhet som kan genomföras under strafftiden i anstalt kan det tala för att ett tidsbestämt straff är tillräckligt. Frågan är om omständigheterna är sådana att de leder till slutsatsen att ett tidsobestämt straff är helt nödvändig för att förhindra den dömdes fråntagande av frihet eller frid? I denna bedömning är straff(mätning)värdet av stor betydelse och frågan är främst om ett ordinärt tidsbestämt fängelsestraff framstår som för kort för att eliminera den fara för potentiella framtida brottsoffer som just den här lagöverträdaren utgör. Det relevanta är således om den dömdes, även efter avtjänandet av ett tidsbestämt straff, alltså kommer bedömas ha en påtaglig risk för att begå nya allvarliga brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid. Om frågan besvaras jakande är det oundvikligt att i vissa särskilt kvalificerade fall bestämma påföljden till säkerhetsstraff.

9.4.5 Fyra typfall

Inledning

I detta avsnitt beskriver vi ett antal situationer där vi menar att säkerhetsstraffet skulle kunna komma till användning i konkreta fall.

Fall 1

AA, som då var omkring 30 år, dömdes av hovrätten under den andra halvan av 2023 för bland annat åtta fall av våldtäkt mot barn. De sexuella handlingarna genomfördes på distans under en relativt kort

⁴⁶ Jfr SOU 2002:3 s. 277 ff.

tidsperiod (en månad) under den andra halvan av 2022. Fängelsestraffets längd bestämdes till 5 år och 6 månader. Den dömde var dessförinnan dömd för liknande brottslighet, varvid den senaste domen var från 2015 och avsåg fängelse i fem år.

Vår bedömning är att ett säkerhetsstraff särskilt skulle kunna aktualiseras vid dom 2, dels för att fråga är om ett relevant återfall, dels på grund av att det är fråga om upprepad sexualbrottslighet mot barn i dom 2. Detta gäller dock endast under förutsättning att det finns en påtaglig risk för återfall i brott och det inte bedöms tillräckligt med ett tidsbestämt straff.

Fall 2

BB, som då var omkring 25 år, dömdes av tingsrätten för flertalet sexualbrott mot barn (fler än fem fall av sexuellt tvång, fler än 100 fall av utnyttjande av barn för sexuell posering, varav merparten bedömdes som grova) till fängelse i sex år. Antal målsägande översteg 50, varav de flesta var flickor i åldrarna 13–18 år. Också denna brottslighet genomfördes på distans, men under ett par års tid. Gärningspersonen var tidigare ostraffad.

Under förutsättning av att övriga krav för säkerhetsstraffets tillämpning är uppfyllda är vår bedömning att det är fråga om så omfattande brottslighet i detta fall att påföljden skulle kunna bestämmas till säkerhetsstraff enligt det så kallade flerbrottsfallet (p. 2) i detta fall.

Fall 3

CC, som då var lite drygt 50 år, dömdes 2022 av tingsrätten för bland annat människohandel, grov kvinnofridskränkning (under en tidsperiod om drygt ett år), fler än tio grova våldtäkter, samt fler än en våldtäkt. Samtliga brott var begångna mellan sommaren 2019 och slutet av 2020 mot samma målsägande, som då var gärningspersonens sambo. Brottsligheten bedömdes ha ett straffvärde om 11 år.

Denna gärningsperson hade 2005 dömts för andra grova brott mot person till 14 års fängelse (bland annat för grov kvinnofridskränkning och över fem fall grov våldtäkt, ett antal fall av grovt sexuellt utnyttjande, fler än tio fall av koppleri samt fyra fall av grovt sexuellt tvång, allt fram till andra halvan av 2004). Han frigavs villkorligt i

mitten av februari 2014 med en återstående strafftid som översteg fyra år och prøvotiden gick ut i oktober 2018.

För det första kan konstateras att brottligheten i varje dom är så allvarlig att säkerhetsstraff hade kunnat aktualiserats vid båda domarna under förutsättning att övriga förutsättningar varit uppfyllda. Vad gäller dom 2 illustrerar den på ett bra sätt att det i vissa särskilt flagranta fall kan vara befogat att beakta återfall som ligger något mer än fem år tillbaka i tiden. I detta fall återföll den dömde inte under tiden från februari 2014 till sommaren 2019, men enligt vår bedömning bör det trots det vara möjligt att döma till säkerhetsstraff vid dom 2 eftersom det i båda fallen är fråga om särskilt allvarlig och likartad brottlighet.

Fall 4

DD, som är omkring 35 år gammal, dömdes av hovrätten i oktober 2023 för bland annat människorov, grov misshandel och grov våldtäkt. Brotten var begångna under en och samma dag. Påföljden bestämdes till fängelse i åtta år och hela den villkorligt medgivna friheten förklarades förverkad (två år, tre månader och 16 dagar). Straffet skärptes också med stöd av 29 kap. 4 § brottsbalken.

Dessförinnan hade han i september 2009 dömts för bland annat två fall av grov våldtäkt och grov kvinnofridskränkning till fängelse i sju år. Han frigavs villkorligt den 14 januari 2014. Därefter dömdes han under 2017 för bland annat våldtäkt, grov misshandel och grov kvinnofridskränkning till fängelse i drygt fyra år. Han frigavs villkorligt från det straffet under sommaren 2021 med den återstående strafftid som förverkades i oktober 2023. Brotten i den senaste domen (oktober 2023) var således begångna under prøvotid.

Även i detta fall bedömer vi att säkerhetsstraffet hade kunnat dömas ut vid samtliga domstillfällen.

9.4.6 Varaktigheten av säkerhetsstraff samt momentet av tidsobestämdhet

Förslag: När rätten bestämmer påföljden till säkerhetsstraff ska den i domslutet fastställa den minsta tiden (minimitiden) och den längsta tiden (maximitiden) för frihetsberövandet.

Minimitiden ska motsvara längden av det fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd.

Maximitiden ska bestämmas till lägst 10 år och högst 18 år, eller högst 24 år om det för brottet, eller något av brotten, finns fängelse på livstid i straffskalan.

Eventuell tid i häkte eller annat frihetsberövande ska tillgodoräknas den dömde i enlighet med tillgodoräknandelagen och räknas av från minimitiden.

På begäran av åklagare, efter anmälan av Kriminalvården, ska allmän domstol efter särskild prövning kunna förlänga maximitiden med upp till tre år vid varje tillfälle om det är oundgängligen påkallat med ett fortsatt frihetsberövande för att tillgodose behovet av samhällsskydd.

Maximitiden får också förlängas om det behövs för att den återstående tiden ska tillgodose behovet av samhällsskydd vid villkorad utslussning under tillräckligt lång tid.

En sådan talan om förlängning ska väckas vid tingsrätt senast sex månader innan maximitiden löper ut, annars upphör straffet vid maximitidens utgång. Om talan väckts i rätt tid får rätten dock besluta att säkerhetsstraffet ska fortgå till dess att saken är slutligt avgjord, även om maximitiden har löpt ut.

Bedömning: Ett eventuellt reststraff som hade kunnat förverkats enligt 34 kap. 5 § brottsbalken om straffet hade bestämts till fängelse på viss tid ska inte förverkas om påföljden bestäms till säkerhetsstraff.

Den dömde ska inte villkorligt frigges från ett säkerhetsstraff.

En minimitid och en maximitid behövs

När de tidsobestämda påföljderna förvaring och internering fanns i svensk rätt var ordningen att domstol angav ett minimum innan vilket den dömde inte fick frigges. Det framstår som lämpligt att utforma regleringen på ett liknande sätt nu. Sådan är också ordningen i Norge.

Det blir på så sätt tydligt för den dömde och brottsoffret att frihetsberövandet i vart fall inte kommer att vara kortare än en viss tid. Genom att knyta minimitiden till brottet eller den samlade brottslighetens straffvärde, eller i förekommande fall straffmättningsvärde, behålls också en koppling till den begångna gärningen samt till pro-

portionalitetsprincipen, vilket är önskvärt. På så sätt bringas det nya tidsbestämda straffet i så bra överensstämmelse med det nuvarande straffsystemet som möjligt.

För att förtroendet för rättsväsendet ska upprätthållas kan anföras att det är viktigt att säkerhetsstraff inte avtjänas under alltför kort tid. Den längsta möjliga minimitiden bör korrespondera med det längsta tidsbestämda straffet och kommer med nuvarande regler inte kunna vara längre än 18 år. Då säkerhetsstraffet används för att skydda samhället bör det i princip alltid vara längre än vad en tidsbestämd reaktion hade varit. Det är själva kärnan i straffarten. Villkorlig frigivning ska därför inte förekomma vid säkerhetsstraff (däremot villkorad utslussning, se avsnitt 9.7).

En viktig utgångspunkt är att tidsbestämtheten är omgärdad av garantier mot alltför långa frihetsberövanden. Ur ett etiskt perspektiv och av förutsebarhetsskäl är det rimligt att domstolen också fastställer ett maximum, som kan förlängas i vissa väl avgränsade situationer (se vidare nedan). Även maximitiden bör uppgå till 18 år som huvudregel, men i vissa fall framstår det dock som motiverat att kunna bestämma maximitiden till mer än så. Utifrån hur nuvarande straffskalor är utformade så bör gälla att om det för något av de brott som den tilltalade döms för finns livstids fängelse i straffskalan så kan maximitiden för frihetsberövandet bestämmas till 24 år.

Förverkande av villkorligt medgiven frihet?

Det kommer i princip alltid att finnas ett reststraff från en tidigare fängelsedom i de fall säkerhetsstraff döms ut enligt den första situationen (återfallssituationen, punkt 1 i den föreslagna bestämmelsen). Om påföljden hade bestämts till ett tidsbestämt fängelsestraff hade domstolen därför beslutat om förverkande av den villkorligt medgivna friheten enligt 34 kap. 5 § brottsbalken. Frågan är vad som ska gälla då straffet i stället bestäms till säkerhetsstraff.

Ett alternativ är att rätten beslutar om förverkande också i de fallen samt att den tiden fogas till minimitiden. En sådan ordning är enkel, förutsebar och rättvis. Samtidigt måste beaktas att ett säkerhetsstraff är en tidsbestämd påföljd, vilket i sig är mycket mer ingripande än ett sedvanligt fängelsestraff. Den dömde kan komma att vara frihetsberövad under en potentiellt mycket lång tid. Vid en

samlad bedömning anser vi därför att något förverkande inte bör ske i dessa fall. Denna ordning gäller också då straffet bestäms till fängelse på livstid liksom vid rättspsykiatrisk vård.

Förlängning av säkerhetsstraffet ska kunna beslutas av allmän domstol

För de med särskilt hög risk för återfall i allvarlig brottslighet även när maximitiden börjar närma sig bör det finnas en möjlighet att, i linje med norsk och tysk rätt, förlänga maximitiden. Allmän domstol ska därför kunna besluta om förlängning av maximitiden om det vid en prövning inför maximitidens utgång framstår som oundgängligen påkallat med ett fortsatt frihetsberövande för att tillgodose behovet av samhällsskydd. I denna prövning ska bland annat risken för återfall i brott beaktas. Om återfallsrisken fortfarande är påtaglig kommer det således i många fall att anses oundgängligen nödvändigt med ett fortsatt frihetsberövande och därmed bör förlängning beslutas. Det kan också finnas andra omständigheter att beakta, till exempel omfattande misskötsamhet under verkställighetstiden eller bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärder.

Om den risk som ledde att säkerhetsstraffet dömdes ut kvarstår mot bakgrund av att den dömde inte aktivt har försökt att komma till rätta med sin kriminalitetsproblematik eller annan problematik, till exempel missbruk, är avsikten således att det ska vara möjligt att förlänga maximitiden. Det är dock viktigt att poängtera att många risker kan hanteras genom aktiva och välriktade riskreducerande åtgärder. Ventilen för att förlänga ett säkerhetsstraff är avsedd att tillämpas synnerligen restriktivt, vilket framgår av att de ska vara oundgängligen påkallat med ett fortsatt frihetsberövande.

Genom att det framgår av lagtexten att säkerhetsstraffet potentiellt är tidsobestämt på detta sätt, eftersom det kan förlängas, bedömer vi att kravet på ett tillräckligt kausalt samband mellan domen och frihetsberövandet är uppfyllt på så sätt som krävs enligt Europakonventionen art. 5.1 a.

Vi föreslår att förlängningsprövningen ska ske i allmän domstol. Skäl kan dock också anföras för att prövningen bör ske i allmän förvaltningsdomstol. Det som talar för att prövningen bör ske i allmän domstol är främst att det är fråga om ett straff och för att det också är allmän domstol som prövar frågor om omvandling av fängelse på

livstid. Det är också en fördel att det blir en tydlig tvåpartsprocess där åklagaren bevakar samhällsskyddsintresset liksom brottsofferaspekter på liknande sätt som i dag sker vid särskild utskrivningsprövning vid rättspsykiatrisk vård samt vid omvandling av livstidsstraff.

Om en sådan begäran inte kommer in till domstolen eller om den inte har prövats när maximitiden går ut ska den dömde frigges genom beslut av Kriminalvården, som är den myndighet som ansvarar för verkställigheten av påföljden och har vana av att bevaka sådana frågor. Om begäran om förlängning avslås ska den dömde frigges när maximitiden går ut (se vidare nedan). Om en begäran om förlängning kommit in innan maximitiden, men prövningen alltjämt pågår, ska frigivning tidigast kunna ske när prövningen har avslutats. Domstol ska därför ha möjlighet att i ett särskilt beslut förordna om att säkerhetsstraffet ska fortgå till dess att saken är slutligt avgjord, även om maximitiden har löpt ut. Åklagaren ska framställa ett sådant yrkande i samband med att begäran om förlängning ges in till rätten. Ett sådant förordnade bör kunna fattas också av högre rätt, även i situationer när lägre rätt avslagit ansökan om förlängning. Utgångspunkten bör vara att säkerhetsstraffet även vid överklagande till högre rätt inte ska upphöra innan frågan om förlängning är slutligt avgjord.

Eventuella andra påföljder bör bortfalla och den dömde bör tillgodoräknas eventuella frihetsberövanden

Förslag: Om säkerhetsstraff verkställs samtidigt som dom på böter, förvandlingsstraff för böter, fängelse på viss tid, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning eller sluten ungdomsvård, ska säkerhetsstraffet träda i stället för den andra påföljden.

Om den dömde varit frihetsberövad ska den tiden tillgodoräknas honom eller henne i enlighet med vad som gäller för tidsbestämda straff enligt tillgodoräknandelagen. Avräkningen ska ske mot minimitiden.

Det framstår inte som lämpligt att den dömde också ska avtjäna eventuella tidigare utdömda fängelsestraff eller andra påföljder om han eller hon döms till en så ingripande påföljd som säkerhetsstraff. Det är också en praktisk fördel att dessa ersätts av det tidsbestämda

säkerhetsstraffet. Det bör därför införas en ordning som innebär att eventuella andra påföljder alltid ersätts av ett säkerhetsstraff, i likhet med vad som redan gäller för fängelse på livstid (se 26 kap. 25 § brottsbalken).

Då det är fråga om ett straff anser vi att det är självklart att den dömde ska tillgodoräknas eventuell tid som frihetsberövad i enlighet med vad som gäller för tidsbestämda straff enligt tillgodoräknandelagen. Avräkningen ska ske mot minimitiden.

9.5 Särskild riskutredning

Förslag: Innan påföljden bestäms till säkerhetsstraff ska rätten ha möjlighet att inhämta en särskild utredning med utlåtande om risken för att den dömde begår nya brott av allvarligt slag mot liv, hälsa, frihet eller frid.

Detsamma ska gälla vid prövningen inför ett beslut om tillstånd till villkorad utslussning samt då frågan om förlängning av säkerhetsstraffet prövas. Varken en ansökan om förlängning eller om tillstånd till villkorad utslussning får beviljas utan att ett utlåtande om risk inhämtats.

Beslut om att inhämta ett sådant utlåtande innan dom ska bara få meddelas om övertygande bevisning har presenterats om att den tilltalade har begått brott som kan föranleda att påföljden bestäms till säkerhetsstraff.

Ansvarig myndighet ska vara Rättsmedicinalverket. Närmare regler om att det är möjligt att inhämta riskutredning liksom om riskbedömningar och yttrandet med mera ska finnas i en särskild lag – säkerhetsstrafflagen – med tillhörande förordning.

9.5.1 När ska rätten inhämta en särskild riskutredning?

Nästa fråga att besvara är om domstolen ska avgöra risken för återfall i brott utifrån till exempel en personutredning och tidigare brottslighet samt övriga omständigheter enligt vad som gäller i till exempel Norge, eller om det behövs en särskild riskutredning av en annan professionell aktör.

Mycket talar för att om ett renodlat preventivt frihetsberövande ska vara förenligt med Europakonventionen krävs att en oberoende, professionell bedömning ger vid handen att den dömda utgör en fara för samhället. Det ska med andra ord föreligga en risk för återfall i brott som motiverar ett fortsatt frihetsberövande utöver brottslighetens straffvärde. Europadomstolen har flera gånger påpekat att det är viktigt att domstolen har ett gediget beslutsunderlag, till exempel medicinsk expertis, när återfallsrisken bedöms och fråga är om renodlade preventiva frihetsberövanden.

Enligt vår mening talar detta för att om en ny tidsbestämd påföljd införs krävs kompletterande bestämmelser beträffande underlaget för bedömningen av risk för återfall när minimitiden är avtjänad och straffet därmed övergår till att vara renodlat preventivt. En sådan ordning föreslogs i den utredning som såg över om återfallsrisk borde kunna utgöra ett skäl för uppskjuten villkorlig frigivning.⁴⁷

Med tanke på de svårigheter som är förknippade med riskbedömningar framstår det också som lämpligast att underlaget för riskbedömningen inför förlängning och inför tillstånd till villkorad utslussning tas fram av en professionell myndighet, även om den slutliga riskbedömningen givetvis kommer att åvila rätten. Vid förlängning samt då tillstånd ges till villkorad utslussning bedömer vi därför att det behövs riskutredningar från en professionell aktör. Domstolen ska ansvara för att inhämta en sådan utredning.

Frågan är då vad som ska gälla vid domstillfället. Att påföljden bestäms till säkerhetsstraff kommer att vara synnerligen ingripande för den enskilde. Det talar för att beslutet ska grundas på en bedömning av återfallsrisk som håller högsta kvalitet. Som påpekats ovan är Europadomstolens praxis sådan att renodlat preventiva frihetsberövanden är förenliga med Europakonventionen endast om domstolen har tillgång till ett gediget och oberoende beslutsunderlag, till exempel medicinsk expertis, när behovet av en sådan åtgärd bedöms.

Vid domstillfället är det emellertid inte fråga om en rent preventiv åtgärd, utan minimitiden fastställs utifrån straffvärdet och frihetsberövandet under minimitiden motsvarar således alltid brottet eller brottslighetens allvar. Vi anser därför inte att det är lämpligt att det införs ett absolut krav på en riskbedömning vid domstillfället. Vår motivering till det är främst att det till syvende och sist, oavsett medicinsk eller annan typ av bedömning av den dömdes återfallsrisk, är

⁴⁷ SOU 2017:61 s. 201 f. Remissinstanserna hade inga invändningar mot det förslaget.

upp till rätten att avgöra om säkerhetsstraffet ska dömas ut i det enskilda fallet. Påföljdsvalet är alltid en normativ och rättslig bedömning som rätten måste ta ansvar för utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Rätten ska inte ha möjlighet att överlåta det beslutet, en renodlat rättslig bedömning, till medicinsk eller annan expertis. Syftet är helt enkelt att tydliggöra rättens ansvar genom att inte ställa upp något krav på ett medicinskt underlag avseende risken för återfall i brott.

Rätten ska däremot ha möjlighet inhämta ett underlag om risk för fortsatt brottslighet om det är behövt och lämpligt, men om så sker är det ändå upp till rätten att utifrån underlaget avgöra om de kriterier som ställs upp i lagen är uppfyllda. Bedömningen av om det föreligger en sådan risk som avses är rättslig och den riskutredning som i så fall inhämtas från ansvarig myndighet kan endast utgöra ett underlag för rättens riskbedömning. Det är av vikt att rätten i alla fall tar ansvar för sin bedömning av om förutsättningarna för att döma till säkerhetsstraff är uppfyllda utifrån de omständigheter som framgår av riskutredningen och andra handlingar i ärendet.

Om domstolen anser att en särskild riskutredning behövs ska krävas att övertygande bevisning har presenterats om att den dömda begått brott som kan föranleda att säkerhetsstraff väljs som påföljd. Det ska således inte räcka att den dömda erkänt något av brotten, vilket är en skillnad mot då rättspsykiatrisk undersökning kan beslutas.

9.5.2 Närmare om riskbedömningarna samt vem som ska ansvara

I förarbetena till omvandlingslagen framhålls 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.⁴⁸ Det är Rättsmedicinalverket som ansvarar för utredningar om risk för återfall i brott enligt omvandlingslagen samt inför beslut om särskild utskrivningsprövning och de metoder som används är vetenskapligt utprovade. Rättsmedicinalverket bör anförtros ansvaret att göra de bedömningar av risk för återfall i allvarlig brottslighet som ska utgöra underlag för om ett säkerhetsstraff kan dömas ut liksom

⁴⁸ SOU 2002:26 s. 135 och prop. 2005/06:35 s. 51.

då ärenden om förlängning samt tillstånd till villkorad utslussning avgörs.

Det är dock viktigt att framhålla att de olika straffarterna fängelse på livstid och säkerhetsstraff delvis är motiverade utifrån olika utgångspunkter som kan vara av betydelse för bedömningen av återfallsrisken. Vid fängelse på livstid är straffet motiverat av brottet eller brottslighetens allvar, men vid säkerhetsstraff är den del som pågår utöver minimitiden motiverad enbart av preventiva skäl.

Reglerna om riskbedömningar avseende återfall i brott som ska ligga till grund för säkerhetsstraff, liksom frågan om utslussning och förlängning, ska utformas på liknande sätt som enligt omvandlingslagen och tas in i den föreslagna säkerhetsstrafflagen med tillhörande förordning. Den föreslagna regleringen i detta hänseende svarar i stor utsträckning mot de regler som gäller avseende omvandling av fängelse på livstid. Vi har samlat regleringen om säkerhetsstraffet dels i brottsbalken, dels i en säkerhetsstrafflag jämte förordning i syfte att skapa en så lättöverskådlig reglering som möjligt.

Av utlåtandet från Rättsmedicinalverket ska framgå vilka riskfaktorerna är samt vilka omständigheter som talar för respektive mot att den misstänkte eller dömda kommer att återfalla i brott. Att föreslå riskreducerande åtgärder är som nämnts en viktig del av riskbedömningen. Information som ges i en sådan utredning kan alltså även få betydelse för och utgöra stöd i den dömdes rehabilitering. Det är viktigt att komma ihåg att bedömningar av återfallsrisk ytterst syftar till att förhindra våldshandlingar och andra återfall, inte förutsäga dem.

Utifrån att det är fråga om ett rättsligt ställningstagande om risk och den allvarliga brottsligheten som det här är fråga om samt att riskutredningen ska utgöra ett underlag för domstolen bedömer vi att det bör ankomma på Rättsmedicinalverket att avgöra hur myndigheternas slutsatser efter den särskilda riskutredningen ska uttryckas i det utlåtande som ges till rätten. Myndigheten ska beakta rådande kunskapsläge och att syftet med utlåtandet är att ge domstolen ett så bra underlag som möjligt inför riskbedömningen. Det har därför inte uppställts något krav på att Rättsmedicinalverket ska ange hur stor risken för återfall är eller på vilket sätt slutsterna ska utformas.

Myndigheten bör i stället, mot bakgrund av de kunskaps- och metodinsatser som förutsätts ske om myndigheten får uppdraget, avgöra hur slutsatserna bäst kan utformas på detta område. Det får då övervägas om risken även här bör anges genom den tregradiga skala

som används i 3 kap. 3 § HSLF-FS 2018:6 eller om det är mer ändamålsenligt att redovisa myndighetens bedömningar i underlaget på annat sätt än genom en skala för risk i detta sammanhang.

Rättsmedicinalverket som ska genomföra utredningar om återfallsrisk bör också avgöra vilken yrkeskategori som ska utföra bedömningarna, på vilket sätt bedömningarna ska ske och vilka typer av riskbedömningsinstrument som bör användas.

I likhet med vad som gäller när Rättsmedicinalverket genomför en rättspsykiatrisk undersökning samt vid omvandling av fängelse på livstid bör domstolen kunna inhämta Socialstyrelsens yttrande över utredningen (se 12 § lagen om rättspsykiatrisk undersökning och 7 § förordningen om omvandling av fängelse på livstid). Detta ska framgå av säkerhetsstraffförordningen.

9.5.3 Något om relationen mellan rättspsykiatrisk undersökning och riskutredning enligt säkerhetsstrafflagen inför påföljdsvalet

En fråga som måste besvaras är i vilken utsträckning domstolen ska ha möjlighet att inhämta såväl en rättspsykiatrisk undersökning enligt 1 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning som en särskild riskutredning enligt 4 kap. 1 § säkerhetsstrafflagen (2028:000). Eftersom rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska väljas som påföljd före säkerhetsstraff bör domstolen i första hand besluta om en rättspsykiatrisk undersökning, om det finns ett behov av sådan utredning och förutsättningarna för att inhämta en utredning är uppfyllda. Någon riskutredning ska därför inte inhämtas parallellt, bland annat eftersom det är fråga om olika typer av utredningar med olika syften som i största mån bör hållas isär enligt vad som förklaras nedan.

Slutsatserna av den rättspsykiatriska undersökningen kan för det första leda till att det överhuvudtaget inte är aktuellt med ett fängelse eller ett säkerhetsstraff, till exempel om den misstänkte enligt bedömningen till följd av en allvarlig psykisk störning saknade förmåga att inse gärningens innebörd eller förmåga att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt. Parallella utredningsuppdrag innebär med andra ord en risk för att integritetskänsliga utredningsåtgärder, inklusive inhämtande av känsliga uppgifter, vidtas i onödan. En sådan ordning kan ifrågasättas ur ett etiskt perspektiv – det framstår som mindre

lämpligt att ta fram ett underlag för bedömningen av den misstänktes risk för återfall i brott inför domstolens påföljdsval (fängelse/säkerhetsstraff) innan den rättspsykiatriska undersökningen, eftersom resultatet av den rättspsykiatriska undersökningen potentiellt kan medföra att det saknas förutsättningar för ett sådant påföljdsval och det därmed inte heller hade behövts en riskutredning.

Rättsmedicinalverket har därtill framhållit att det finns ett antal komplikationer som kan uppstå med anledning av två samtida utredningar hos myndigheten.

En rättspsykiatrisk undersökning är omfattande och integritets-känslig. Det kan inte uteslutas att det kan uppstå intressekonflikter mellan rättspsykiatriska undersökningsmoment och rena riskutredande inslag, samt att sådana konflikter riskerar att inverka negativt på respektive utrednings bedrivande. Myndigheten kommer att få göra särskilda överväganden och implementera rutiner för att upprätthålla utredningarnas integritet gentemot varandra, så att bedömningarna däri inte på ett oavsiktligt sätt påverkar respektive utredning.

Ett parallellt förfarande med olika utredningar för olika syften av olika anställda vid Rättsmedicinalverket kan också komma att uppfattas svårförståeligt för den enskilde. Han eller hon kan därtill vara av åsikten att det är förmånligare med rättspsykiatrisk vård och förstärka vissa drag under utredningen i syfte att påverka resultatet. Även detta talar för att utredningarna ska vara skilda åt i tid då risken för felaktiga bedömningar i båda utredningarna annars ökar.

Slutligen är det från riskutredningsperspektiv viktigt att veta huruvida den misstänkte lider av en allvarlig psykisk störning eller inte. Riskutredarna vid Rättsmedicinalverket behöver därför ta del av resultatet av den rättspsykiatriska undersökningen inför bedömning av risk inom den särskilda riskutredningen, vilket inte är möjligt förrän i samband med att utlåtandet expedieras efter att den misstänkte lämnat undersökningsenheten (jfr 6 § andra stycket och 8 § lagen om rättspsykiatrisk undersökning). Det är såväl mer rättssäkert som effektivt att kunna använda vissa delar av underlaget från den rättspsykiatriska undersökningen till en eventuell senare riskutredning.

Bedömningen i den rättspsykiatriska undersökningen kan i vissa fall även vara en förutsättning för att kunna föreslå åtgärder för att minska risken för återfall framgent. Ett exempel är om det föreligger en allvarlig psykisk störning som ett led i en säkerställd kronisk sjukdom. I sådana fall är det med stor sannolikhet så att en viktig risk-

sänkande faktor är att personen upprätthåller kontakten med psykiatrisk vård samt tar läkemedel. Om riskutredaren inte har kännedom om detta kan det leda till att sådana riskreducerande åtgärder inte kan anges i riskutredningen, vilket riskerar att drabba den misstänkte negativt.

Mot den nu tecknade bakgrunden bör det därför inte förekomma att rättspsykiatrisk undersökning och särskild riskutredning förordnas vid samma tillfälle. I stället ska rätten förordna om rättspsykiatrisk undersökning och den misstänkte genomgå en sådan och utlåtandet över den inkomma till rätten enligt vad som närmare anges i lagen om rättspsykiatrisk undersökning. När utlåtandet inkommit får rätten beroende på utfallet i bedömningen och slutsatserna i utlåtandet bedöma om det finns ett behov av att inhämta en riskutredning.

Rätten bör dock noga gå igenom målet och se om det är behövligt med ytterligare utredning. Om den redan befintliga utredningen, till exempel bedömningar i den rättspsykiatriska utredningen tillsammans med tidigare brottslighet, ger vid handen att det finns en påtaglig risk för återfall i allvarlig brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid ska någon ytterligare utredning inte inhämtas. Även om den nu presenterade ordningen leder till en viss tidsfördröjning menar vi att ordningen är försvarbar med tanke på att säkerhetsstraff endast kommer att aktualiseras vid allvarlig brottslighet och höga straffvärden. Det ska också införas ett krav i lagtext om att en särskild riskutredning ska bedrivas med största möjliga skyndsamhet, vilket säkerställer att utredningen bedrivs på så sätt när den är beslutad.

Slutligen vill vi framhålla att den föreslagna ordningen med möjlighet att inhämta en särskild riskutredning inte är avsedd att leda till att fler rättspsykiatriska undersökningar inhämtas. Behovet av en rättspsykiatrisk undersökning ska även framöver ske utifrån gällande reglering i detta hänseende, oaktat den nya straffarten säkerhetsstraff.

9.5.4 Den särskilda riskutredningen i praktiken

Hur riskutredningen närmare ska gå till, liksom vilka riskbedömningsinstrument eller andra verktyg, ska avgöras av den verkställande myndigheten. Det är varken lämpligt eller ändamålsenligt att det anges i lagtext. Detsamma gäller vad utlåtandet med anledning av riskbedömningen ska innehålla samt hur slutsatserna ska utformas. Det viktiga

är att intyget ger ett så gott underlag som möjligt för den normativa, rättsliga bedömning som rätten har att göra i fråga om det föreligger en påtaglig risk för återfall i allvarlig brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid. Enligt vår mening är det är således omständigheterna som ska stå i fokus, snarare än slutsatserna, i det utlåtande som redovisas till domstolen. En begäran om en riskutredning ska inte syfta till att få ett svar från Rättsmedicinalverket om det föreligger en påtaglig risk eller inte, utan till att få ett så fullständigt bedömningsunderlag som möjligt.

Om den misstänkte är häktad, vilket han eller hon i princip undantagslöst kommer att vara, ska gälla att Kriminalvården i enlighet med den ordning som utformats med anledning av 7 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. ska inställa den dömde för eventuellt utredningssamtal hos Rättsmedicinalverket enligt vad myndigheterna kommer överens om. Någon särskild reglering om detta behövs inte.

Det ska däremot, efter förslag i lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. och lagen om rättspsykiatrisk undersökning, finnas en möjlighet för Rättsmedicinalverket att begära handräckning hos Polismyndigheten för inställelse av den misstänkte till undersökningen. Det är dock inget krav att så sker, utan får avgöras från fall till fall vad som är en lämplig ordning. Det finns inget som hindrar att ett utlåtande över risk för återfall i brott avges på grundval av det skriftliga materialet i ärendet.

I syfte att få ett erforderligt underlag om den undersökte har ett missbruk eller annat bruk av substanser som kan vara av betydelse för riskbedömningen ska i likhet med vad som gäller enligt 5 b § lagen om rättspsykiatrisk undersökning och 7 a § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. införas en möjlighet att få ta ett urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov på den undersökte. På så sätt ges en möjlighet att ta sådana prover av utredningsskäl utan den misstänktes eller den dömdes samtycke, vilket är angeläget av rättssäkerhetsskäl – det är viktigt att Rättsmedicinalverket har ett så bra underlag som möjligt för riskbedömningen.

Huruvida den misstänkte eller sedermera dömde är eller har varit påverkad av olika substanser kan också ha betydelse för hur andra observationer under riskbedömningen ska tolkas. Vid en riskbedömning kan det därför vara viktigt att få veta om en misstänkt är eller har varit påverkad av exempelvis alkohol, narkotika eller vissa läke-

medel. Genom sådan kunskap ökar möjligheten att korrekt bedöma den misstänktes psykiska och kroppsliga tillstånd, vilka kan vara av stor betydelse för återfallsrisken. Det är också viktigt att ha sådan kunskap för att kunna ange riskreducerande åtgärder, till exempel antabusbehandling, i utlåtandet.

Samma frister som vid rättspsykiatrisk undersökning ska gälla, vilket innebär att utlåtandet om risk ska redovisas inom fyra veckor om den dömda är häktad och annars inom sex veckor.

9.5.5 Avslutande reflektion om farlighet eller risk för fortsatt brottlighet

Begreppet farlighet bör enligt vår mening inte komma till användning i lagtexten eftersom det antyder att det rör sig om ett karaktärsdrag som en person antingen har eller inte har. Det är i stället klart bättre att tala om risken för återfall i brott.

Som framkommit i kapitel sex sker också riskbedömningar redan i många avseenden inom rättsväsendet. Risken för återfall i brott är också föränderlig över tid och möjlig att påverka genom riskreducerande åtgärder gentemot de dynamiska riskfaktorerna. Det är därför mer adekvat att tala om risk i stället för farlighet. I Finland har nyligen föreslagits att farlighet ska utgå ur lagtexten till förmån för risk för återfall och det är det uttryck som används i Norge och Danmark.

Det är vidare viktigt att framhålla att nutidens riskbedömningar i viss mån tar sikte på att förutse framtida brott, men att det främsta syftet med riskbedömningar numera anses vara att förhindra återfall i brott. Så sker genom att det till en riskbedömning alltid fogas förslag på konkreta åtgärder som syftar till att minska återfallsrisken. En riskbedömning är med andra ord alltid förknippad med riskhantering. En konstaterad risk ska mötas av skyddsåtgärder i syfte att i så stor utsträckning som möjligt minimera risken.⁴⁹

På så sätt är de risk- och behovsbedömningar som sker i dag mer etiskt försvarbara än de som användes tidigare (se kapitel sex om riskbedömningarnas framväxt).

De är också förenliga med de grundläggande värden som bör prägla verkställigheten av ett tidsobestämt straff – den dömda kan aktivt arbeta med sina risker och delta i arbetet att minska dessa och på så

⁴⁹ Se t.ex. prop. 2005/06:35 s. 39.

sätt ges möjlighet att påverka sin situation för att i de flesta fall så småningom kunna frigges.

9.6 Verkställigheten av säkerhetsstraff

9.6.1 Verkställigheten ska vara anpassad utifrån att det är ett tidsobestämt straff

Bedömning: När minimitiden har avtjänats är det kvarstående syftet med säkerhetsstraffet att upprätthålla samhällsskyddet genom att skydda samhället och potentiella brottsoffer från fortsatt brottslighet från den dömdes sida.

Det är oförenligt med mänsklig värdighet att med tvång beröva en person friheten utan att sträva efter dennes återanpassning och att ge honom eller henne möjligheten att någon gång återfå den.

Den dömda ska därför som en del av verkställigheten ha möjlighet att genomgå behandling och på så sätt kunna påverka sin situation. Han eller hon ska också erbjudas andra återfallsförebyggande åtgärder. Det är särskilt viktigt att utforma verkställigheten på ett sådant sätt att den psykiska påfrestning som ett tidsobestämt frihetsberövande innebär minskas.

Det nu sagda innebär att verkställigheten ska ske i enlighet med de regler som gäller för fängelsestraff, men med något större fokus på behandling och rehabilitering med anledning av straffets tidsobestämda och preventiva karaktär.

Förslag: De materiella reglerna om säkerhetsstraff ska tas in i ett nytt 33 kap. brottsbalken, medan regler om verkställighet med mera ska tas in i en ny särskild lag – säkerhetsstrafflagen med tillhörande förordning. Därtill ska fängeslagen vara tillämpliga i utvalda delar.

Skälen för vår bedömning och vårt förslag

Ovan har övergripande skisserats hur påföljden säkerhetsstraff kan utformas samt vilken roll den bör ha i straffsystemet. Vad som nu måste övervägas är hur verkställigheten bör utformas för att vara legitim och för att vara i överensstämmelse med Europakonventionen.

En tidsobestämd påföljd av det slag som vi föreslår innebär att samhällets och framtida potentiella brottsoffers skydd mot allvarlig brottslighet sätts i förgrunden. Traditionella straffrättsliga principer, som straffvärdeproportionalitet, tonas därmed ned. I och med att påföljden möjliggör en längre tids inlåsning av lagöverträdaren på grund av risk för återfall i brott kommer den att förhindra fortsatt brottslighet i samhället under den tid som den dömda bedöms vara så återfallsbenägen att det inte går att frige denne. Som påpekades när frågan om omvandling av livstidsstraffet utreddes bygger dock all kriminalvård i Sverige på att dömda personer förr eller senare ska frigges. Skäl finns inte att i detta sammanhang ha en annan utgångspunkt.⁵⁰

Enligt vår mening är det dock en viss skillnad mellan fängelse på livstid och säkerhetsstraffet på så sätt att proportionalitetsprincipen kan upprätthållas vid det förstnämnda men tunnast ut vad gäller säkerhetsstraffet, särskilt då dess preventiva del träder in. Det framstår mot den bakgrunden än mer viktigt att arbeta frigivningsförberedande med de säkerhetsstraffdömda.

Det finns också en praxis från Europadomstolen som ger vid handen att livstidsstraff som inte ger den intagne något hopp om frigivning ens i en avlägsen framtid strider mot artikel 3 (se t.ex. *Léger mot Frankrike* och *Kafkaris mot Cypern* [stor kammare]). Enligt domstolen är det oförenligt med mänsklig värdighet att med tvång beröva en person friheten utan att sträva efter dennes återanpassning och att ge honom eller henne möjligheten att någon gång återfå den.⁵¹ I *Čačko mot Slovakien* klargjordes också att den som dömts till livstids fängelse redan inledningsvis har rätt att få veta vad han eller hon ska göra samt vilka villkor som måste uppfyllas för att frigivning ska kunna aktualiseras.

Av dessa skäl anses fängelse på livstid endast konventionsenligt som straffart, om det finns utsikt till frigivning samt möjligheter till omprövning. Vi bedömer att allt detta måste gälla även för det tidsobestämda säkerhetsstraffet.

Verkställigheten av säkerhetsstraffet måste således enligt vår mening utformas dels så att det står klart för den dömda vad han eller hon har att göra för att frigges genom att detta klart kommer till uttryck i lagtext, dels så att det säkerställs att det finns mekanismer i systemet som möjliggör en progression mot frigivning. Ur ett etiskt

⁵⁰ SOU 2002:26 s. 119.

⁵¹ Se t.ex. *Vinter m.fl. mot Förenade kungariket*, särskilt p. 113. Redovisas i bilaga 4.

perspektiv är det inte möjligt att bara förvara den dömde utan han eller hon måste erbjudas åtgärder som garanterar att densamme har möjlighet att påverka sin situation. Systemet får med andra ord inte byggas upp så att det inte finns en reell möjlighet till frigivning. De förslag som lämnas i detta kapitel är avsedda att svara mot dessa krav.

Även för de som döms till säkerhetsstraff ska verkställigheten således utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Vi menar också att verkställigheten, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt ska inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. I syfte att garantera en sådan verkställighet bör också för de säkerhetsstraffdömda upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan.

Verkställigheten ska därför planeras och utformas i samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter. Det som framgår i 1 kap. 5 § fängelselagen ska således gälla också för de säkerhetsstraffdömda, men det är viktigt att framhålla att samhällsskyddsaspekterna ibland behöver väga ännu tyngre än då den dömde avtjänar ett tidsbestämt fängelsestraff.

Om systemet ska vara sådant att det garanterar att majoriteten av de dömda någon gång frigges kommer deltagande i återfallsförebyggande åtgärder, såsom brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet, inte sällan att vara av avgörande betydelse. Det kan vidare förväntas vara nödvändigt med vissa behandlande inslag för att minska den psykiska påfrestning som ett tidsbestämt straff ostridigt innebär. Utgångspunkten ska därför vara att den dömde ska delta i åtgärder som Kriminalvården erbjuder och som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja den dömdes anpassning i samhället. Åtgärderna ska syfta till att ge den dömde förutsättningar att återgå till i samhället. Det är viktigt att verkställigheten av säkerhetsstraffet så långt det är möjligt individuellt anpassas till den dömdes egna förutsättningar och behov.

Även om behandlingsmässiga skäl i princip inte får motivera valet av påföljd i det enskilda fallet i dagens påföljdssystem utesluter det inte att sådana hänsyn tas under straffverkställigheten i syfte att förbättra situationen för den dömde så att han eller hon så småningom kan frigges. Med tanke på att missbruk är vanligt bland kriminalvårdens klienter kan det tänkas att även de som döms till säkerhetsstraff har ett kvalificerat missbruk som de behöver behandling för, vilket givetvis

bör hanteras inom ramen för ett säkerhetsstraff. Något uttryckligt krav på behandling bör dock inte ställas upp i lagtext.

En behandlingsinriktad verkställighet är således förenlig med de intressen som kan och bör beaktas på straffverkställighetsnivån, men inte då påföljden väljs (det vill säga på domsnivån). Hur behandlingen närmare ska gå till samt vilka behandlingsprogram och aktiviteter i övrigt som ska användas bör överlåtas till Kriminalvården att besluta då myndigheten har god kunskap att arbeta återfallsförebyggande och rehabiliterande utifrån tillgänglig forskning och evidens.

Ett deltagande i den här typen av aktiviteter kan sedan ligga till grund för olika bedömningar som behöver göras under verkställigheten, till exempel inför permission, som ett led i att säkerställa en progression mot öppnare förhållanden. Således bör verkställigheten vad avser innehåll utformas på ett liknande sätt som för de som avtjänar fängelsestraff, varvid särskilt de som dömts till fängelse på livstid liksom andra långtidsdömda kan utgöra en relevant jämförelsegrupp.

En koordinator ska utses för den som avtjänar säkerhetsstraff

Eftersom det är fråga om ett tidsbestämt straff och för att tillse att progressionen mot frigivning aldrig avstannar samt för att den dömda ska få hjälp och stöd under avtjänandet anser vi att det bör föreskrivas att Kriminalvården ska utse en koordinator för den dömda i samband med att han eller hon tas in i anstalt. Det kommer ofta vara den tjänsteman från frivården som ansvarar för att ta fram den individuella verkställighetsplanen.

Koordinatorns roll ska vara stöttande och ska snarare ses som en funktion än som en enskild stödperson. Då det är långa strafftider kommer det inte sällan att finnas ett behov av att utse flera koordinators under verkställigheten. Det kommer därmed vara ovanligt att en och samma person är koordinator under hela den tid som säkerhetsstraffet avtjänas. En koordinator, som alltså inte behöver vara samma person, ska finnas med under hela verkställigheten, det vill säga under tiden i anstalt, men också under tiden för den villkorade utslussningen. Under den tid som koordinators är utsedd ska han eller hon hålla regelbunden kontakt med den dömda och träffa honom eller henne under verkställigheten i anstalt samt då utslussningen påbörjas. Koordina-

torn ska genom stöd, hjälp och kontroll främja att den dömde följer det som beslutas och nedtecknats i verkställighetsplanen. Att planen följs ska noga kontrolleras och om så inte sker kan till exempel allmänna påstötningar, motivationshöjande samtal eller påminnelser behövas.

Koordinatorn kan också medverka vid bevakade permissioner om det bedöms som tillräckligt samt medverka vid planering av utslussningen. På så vis kan också koordinatorn i samråd med socialtjänsten i den dömdes hemkommun i god tid inför villkorad utslussning upprätta en planering för densamma. Koordinatorn kommer att ha en viktig uppgift i att hjälpa den dömde i kontakter med socialtjänsten, arbetsförmedling, behandlande organ samt andra samhällsaktörer.

Här kan de goda erfarenheter som finns av att en koordinator utses vid verkställighet av ungdomsövervakning tas till vara och koordinatorns uppgifter utformas med förebild i detta. Beaktas bör dock att det finns väsentliga skillnader mellan ungdomsövervakning och säkerhetsstraff. Den förstnämnda är en påföljd som avtjänas utanför anstalt under vilket koordineringen med övriga samhällsaktörer ställer andra krav eftersom övervakningen är det centrala verkställighetsinnehållet. I SOU 2023:44 har också föreslagits att en koordinator ska utses för barn och unga som avtjänar fängelsestraff. Det finns enligt vår mening skäl att utse en koordinator för de säkerhetsstraffdömda eftersom de avtjänar en tidsbestämd påföljd. En sådan avtjänandeform innebär en särskild påfrestning som motiverar att en koordinator utses i de fallen och inte för de som avtjänar fängelsestraff.⁵²

9.6.2 Huvudman för säkerhetsstraffet och närmare regler om verkställigheten

Förslag: Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten av säkerhetsstraff och fatta alla beslut med anledning av verkställigheten, till exempel om placering och vistelse utanför anstalt samt om det närmare verkställighetsinnehållet.

Vissa bestämmelser om verkställighetens mål och utformning som finns i fängeslagen ska vara tillämpliga (1 kap. 4–6 §§).

⁵² För de livstidsdömda finns möjlighet att utse en s.k. förtroendeman. Vi anser dock att det finns flera fördelar med en koordinator enligt ovan och förordar därför det för de säkerhetsstraffdömda.

Några särskilda avdelningar behövs inte utan de säkerhetsstraffdömda ska placeras utifrån regleringen i fängelselagen, som bör göras tillämplig för att möjliggöra detta.

En lag – säkerhetsstrafflagen – som bland annat innehåller bestämmelser om verkställigheten samt tillhörande förordning ska reglera det närmare innehållet i verkställigheten. Därtill ska följande bestämmelser i fängelselagen vara tillämpliga:

- 2 kap. 1–2, 4–6 §§ om verkställighetens mål och utformning,
 - 3–9 kap. om sysselsättning, ersättning, fritid, personliga tillhörigheter, vistelse i gemensamhet och avskildhet, besök och andra kontakter, särskilda kontroll- och tvångsåtgärder samt hälso-och sjukvård,
 - 10 kap. 2–3, 6 §§ om särskild permission och inställelse vid domstol eller annan myndighet,
 - 12 kap. 1, 3–4 §§ om varning och handläggning,
 - 12 a kap. om avbrott i verkställigheten, och
 - 15 kap. 1–4 a §§ om straff och förpassning.
- Därtill ska fängelseförordningen (2010:2010) gälla.

Beslut enligt dessa bestämmelser ska fattas av Kriminalvården och gälla omedelbart, om inte något annat förordnas. Formerna för överklagande med mera ska framgå av säkerhetsstrafflagen.

Det ska införas en bestämmelse i säkerhetsstrafflagen där det framgår att bestämmelser om när säkerhetsstraff får verkställas och hur strafftid ska beräknas finns i strafftidslagen.

Det ska införas ett bemyndigande i säkerhetsstrafflagen som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av säkerhetsstraff. Ett bemyndigande avseende riskbedömningarna införs också.

Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten

Något annat alternativ än att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten av säkerhetsstraff finns inte. Om den nya påföljden införs måste dock som ovan framhållits myndigheten i viss mån anpassa sin

verksamhet så att även de som avtjänar säkerhetsstraff kan erbjudas ett välavvägt verkställighetsinnehåll.

Återstår då att besvara vem som ska besluta om det närmare verkställighetsinnehållet samt fatta beslut om vistelser utanför anstalt. Det viktiga är att utforma en lösning som är tillräckligt rättssäker men samtidigt enkel och flexibel.

Vid rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning beslutar allmän förvaltningsdomstol om permissioner och sjukvårdshuvudmannen om placering. Vad gäller de fängelsedömda är det i stället Kriminalvården som beslutar (på något olika nivåer i myndigheten). Besluten kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. När interneringspåföljden fanns i svensk rätt var det en särskild nämnd som beslutade om till exempel permissioner. Vid slutet ungdomsvård är det i stället Statens institutionsstyrelse som beslutar och vid upphävande av särskilda utslussningsåtgärder är det övervakningsnämnden som prövar och besluten kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Vi föreslår att Kriminalvården som utgångspunkt ska fatta alla verkställighetsbeslut även avseende de säkerhetsstraffdömda. Myndigheten ansvarar redan nu för de som avtjänar fängelse på livstid och har således god kännedom om verkställighet av tidsobestämda påföljder. En särskild ordning där tingsrätten beslutar bör dock gälla för mer varaktiga utslussningsåtgärder, så kallat tillstånd till villkorad utslussning, se avsnitt 9.7.

Vissa regler i fängelselagen ska göras tillämpliga

Som framgått ovan ska de säkerhetsstraffdömda vistas i kriminalvårdsanstalt och därmed bör vissa regler i fängelselagen göras tillämpliga.

1 kap. 4 § fängelselagen innehåller regler om att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. 5 § har genomgått ovan. Genom 6 § fastslås bland annat att proportionalitetsprincipen gäller generellt vid användning av kontroll- eller tvångsåtgärder enligt fängelselagen. Reglerna i fängelselagen om särskilda villkor för långtidsdömda (se t.ex. 1 kap. 7 §) har inte gjorts tillämpliga mot bakgrund av hur vi föreslår att utslussningen ska vara utformad vid säkerhetsstraff, med ett system med så kallad villkorad utslussning i stället för utslussningsåtgärder enligt 11 kap. fängelse-

lagen och villkorlig frigivning. Genom den valda ordningen är avsikten att sådana säkerhetsaspekter i stället ska vara avgörande för hur den villkorade utslussningen utformas i det enskilda fallet. I praktiken kommer således skillnaden inte vara så stor mellan hur de med särskilda villkor hanteras jämfört med de säkerhetsstraffdömda. Åtgärderna ska utformas utifrån vilka risker som har identifierats hos den dömda och med beaktande av att han eller hon har dömts till säkerhetsstraff för att behovet av att skydda samhället från fortsatt brottslighet är särskilt stort.

2 kap. innehåller vissa bestämmelser om placering, varav vissa bör vara tillämpliga. 3 kap. till 9 kap. bör vara tillämpliga i dess helhet. 3 kap. berör sysselsättning och ersättning, 4 kap. fritid, 5 kap. personliga tillhörigheter, 6 kap. vistelse i gemensamt och enskildhet, 7 kap. besök och andra kontakter, 8 kap. särskilda kontroll- och tvångsåtgärder och 9 kap. hälso- och sjukvård. 10 kap. avser permission och annan vistelse utanför anstalt och genomgås i nästa avsnitt. 12 kap. handlar om varning med mera och bör vara tillämpligt i delar, dock inte i de delar som rör uppskjuten villkorlig frigivning. 12 a kap. reglerar avbrott i verkställigheten och 15 kap. innehåller regler om straff med mera.

Överklagande och bemyndigande

I förvaltningslagen (2017:900) finns det allmänna bestämmelser om myndigheters beslut och rätten att överklaga sådana beslut. Det bör dock framgå av säkerhetsstrafflagen att Kriminalvården fattar beslut enligt lagen om inte annat anges. Det ska också införas en upplysning om att besluten som huvudregel gäller omedelbart samt får överklagas till allmän förvaltningsdomstol inom vars domkrets den anstalt är belägen som den intagne var inskriven i när det beslut som överklagades fattades liksom att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Besluten ska också omprövas av Kriminalvården. Detta innebär att beslutsordningen följer det som gäller enligt fängelselagen.

I flera fall kommer att finnas behov av att meddela närmare föreskrifter för hur verkställigheten av säkerhetsstraff ska gå till. Fler-talet av dessa föreskrifter är sådana att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen har befogenhet att meddela dem eller att delegera

den rätten till myndighet (verkställighetsföreskrifter och regeringens restkompetens). I vissa fall torde dock krävas ett bemyndigande för att regeringen ska få meddela föreskrifter i fråga om förhållanden som gäller för personer som är frihetsberövade. Det bör därför införas en bestämmelse om bemyndigande i säkerhetsstrafflagen.

Ett bemyndigande bör också införas för att möjliggöra för föreskrifter om de nya riskbedömningarna enligt 4 kap. i den föreslagna säkerhetsstrafflagen.

9.6.3 Närmare om permission, annan vistelse utanför anstalt och avtjänande under öppnare former

Förslag: Redan innan villkorad utslussning (se avsnitt 9.7) bör verkställigheten av säkerhetsstraff successivt kunna ske i mer öppna former som ett led i progressionen mot frigivning.

Då det potentiellt kan bli fråga om långa frihetsberövanden är det särskilt viktigt med lufthålspermission och liknande, redan innan mer ordinära och regelbundna permissioner kommer i fråga.

Placering ska ske utifrån reglerna i fängelselagen och den dömde kan komma att vid gynnsam utveckling placeras i anstalt med lägre säkerhetsklass, vilket också är en viktig del i progressionen mot frigivning.

Skälen för våra förslag

Det finns goda skäl att överväga vad som bör gälla avseende permission, frigivningsförberedande åtgärder i vid mening och överflyttning till avtjänande under öppnare former i de fall den dömde avtjänar ett säkerhetsstraff. Vi anser inte att bestämmelserna i fängelselagen kan göras generellt tillämpliga utan att det finns skäl att införa specialbestämmelser i vissa avseenden.

Vi motiverar vårt ställningstagande med att samhällsskyddsaspekterna bör beaktas i större utsträckning vid säkerhetsstraff jämfört med ordinära fängelsestraff samtidigt som systemet måste vara uppbyggt så att det innebär en reell möjlighet till frigivning.

Möjligheterna till vistelse utanför anstalt kommer att vara en viktig del såväl i den dömdes anpassning som i den kommande frigivnings-

prövningen i form av ett bedömningsunderlag för de riskbedömningar som Rättsmedicinalverket ska göra. En möjlighet till vistelse utanför anstalt under säkra former är därför helt avgörande för att säkerställa att systemet innehåller mekanismer som möjliggör en reell progression mot frigivning.

Mot bakgrund av det som nu sagts ska det införas en bestämmelse i säkerhetsstrafflagen som föreskriver att den som är intagen i anstalt får vistas utanför anstalten i enlighet med vad som föreskrivs i den lagen. Genom en hänvisning ska framgå att även bestämmelserna i 10 kap. 2–3 och 6 §§ fängelselagen är tillämpliga i relation till den som dömts till säkerhetsstraff.

Särskild permission kommer således att regleras genom 10 kap. 2 § fängelselagen, vilket innebär att den säkerhetsdömda kan beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid, om det finns särskilt ömmande skäl och vissa övriga förutsättningar är uppfyllda.

Reglerna om permission bör i övrigt, mot bakgrund av samhällsskyddsaspekter, särregleras och finnas i säkerhetsstrafflagen. Permission – i betydelsen vistelse utanför anstalt för viss kort tid – ska kunna beviljas för att underlätta den dömdes anpassning i samhället om

1. minst tre fjärdedelar, dock minst två år, av minimitiden har avtjänats, och
2. samhällsskyddet kan upprätthållas, det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

På så sätt tydliggörs att permissioner är en del av verkställigheten även för den som är frihetsberövad på obestämd tid.

Hur permissionerna närmare ska beviljas, till exempel i vilka steg och hur länge, bör precis som vid permissioner vid tidsbestämda fängelsestraff regleras i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd. Mot bakgrund av att permissionsgången måste vara individuellt utformad samt med stor lyhördhet inför eventuella risker och behov är det helt enkelt varken lämpligt eller ändamålsenligt att reglera detta i lag. Det ska dock framhållas att stegen i permissionstrappan måste vara såväl fler som bredare när det handlar om säkerhetsstraff. Inledningsvis rör det sig kanske bara om ett par timmar med bevakning eller tillsyn och timantalet kan därefter successivt utökas, i en så kallad permissionsstege, om allt har fungerat bra till exempel till fyra timmars

permission på egen hand med elektronisk övervakning (gps-boja). Den dömde avtjänar ett säkerhetsstraff, vilket förutsätter att det har bedömts föreligga en påtaglig risk för återfall i allvarlig brottslighet mot person. Samhällsskyddsaspekten måste ges stor betydelse vid alla beslut om vistelse utanför anstalt. Det är därför viktigt att permissioner sker under säkerhetsmässigt försvarliga former och att friheten stegras i långsam takt. Här bör erfarenheter från hur de livstidsdömdas och andra långtidsdömdas permissioner och utslussning hanteras tas till vara.

Liksom vid permissioner från fängelsestraff ska det för varje permissionstillfälle upprättas en permissionsplan (se vidare om permission vid avtjänande av fängelsestraff i kapitel 13).

Övriga vistelser utanför anstalt

Utöver det ovan sagda ska den intagne få vistas tillfälligt utanför anstalt om en myndighet begär att han eller hon ska inställa sig vid myndigheten. Sådan inställelse ska alltid ske om det är en domstol eller en övervakningsnämnd som begär att en intagen ska inställas. Detta följer av 10 kap. 3 § fängelselagen. Av säkerhetsstrafflagen ska också framgå att den intagne får vistas utanför anstalt om det sker med stöd av bestämmelser i annan lag om tillfälligt överförande av frihetsberövade personer till en annan stat.

Den dömde bör också enligt 10 kap. 6 § fängelselagen i anslutning till de nu nämnda vistelserna utanför anstalt samt i vissa andra situationer tillfälligt kunna placeras i häkte, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl eller med hänsyn till transportförhållandena.

Att den intagne som ska genomgå en riskutredning enligt 4 kap. säkerhetsstrafflagen får vistas utanför anstalt i den utsträckning Rättsmedicinalverket anser att det behövs ska framgå av säkerhetsstrafflagen.

Bevakning och villkor

Av en särskild bestämmelse i säkerhetsstrafflagen ska vidare framgå att den dömde ska stå under bevakning när han eller hon vistas utanför anstalt. Bevakning ska kunna underlätas om det finns särskilda skäl samt då den dömde beviljats tillstånd till villkorad utslussning.

Särskilda skäl kan till exempel vara vid placering inom psykiatrin eller på sjukhus, men också när det inte längre är påkallat av säkerhetsskäl. Så snart tillstånd till villkorad utslussning beviljats bör målet vara att på ett säkerhetsmässigt försvarligt sätt kunna underlåta bevakning, till exempel genom att i stället använda elektronisk övervakning.

Precis som vid permission enligt fängelselagen ska ett tillstånd till vistelse utanför anstalt 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. Inte sällan kommer det att vara nödvändigt att använda elektronisk övervakning när den som är dömd till säkerhetsstraff beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt och så särskilt inledningsvis.

9.7 Hur ska utslussning ske och på vilket sätt ska ett säkerhetsstraff upphöra?

Bedömning: Det framstår som särskilt viktigt med en gradvis och kontrollerad samt långsam övergång från anstalt till ett liv i frihet i de fall den dömde har avtjänat ett säkerhetsstraff.

Förslag: Efter minimitidens utgång ska den dömde eller Kriminalvården vid allmän domstol kunna ansöka om tillstånd till s.k. villkorad utslussning. Ansökan kan göras som tidigast ett år innan minimitidens utgång. Tillstånd ska inte kunna beviljas utan att det inhämtas en särskild riskutredning från Rättsmedicinalverket.

Villkorad utslussning, det vill säga själva utslussningsåtgärderna, ska dock aldrig få påbörjas före minimitidens utgång.

I prövningen ska särskilt beaktas risken för att den dömde återfaller i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid, den tid som den dömde har avtjänat, vad som av domen framgår om brottslighetens karaktär, om den dömde allvarligt har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten och om den dömde har medverkat till att genomföra åtgärder som syftar till att främja hans eller hennes anpassning i samhället.

Om ansökan avslås får den dömde ansöka på nytt tidigast ett år efter det att beslutet vann laga kraft.

Villkorad utslussning ska pågå under tiden fram till maximitiden, som också ska kunna förlängas i syfte att få till stånd en tillräckligt lång utslussningstid.

Den dömde ska som huvudregel ställas under övervakning.

Det som föreskrivs i 26 kap. 11 §, 13–18 §§ och 19 § första stycket brottsbalken ska tillämpas även beträffande den som är under villkorad utslussning och om det behövs ska Kriminalvården även besluta om sådana frigivningsförberedande åtgärder som finns i 11 kap. fängelselagen. Det ska också vara möjligt att besluta om begränsningar gällande i vilken utsträckning den dömde får använda elektronisk kommunikationsutrustning.

9.7.1 Villkorad utslussning

Ett säkerhetsstraff kan i praktiken komma att pågå under väldigt lång tid, vilket kommer leda till att den dömde i stor utsträckning blir påverkad av den miljö han eller hon vistas i. Övergången till ett liv i frihet kommer inte sällan att vara svår och bör därför ske särskilt noggrant och kontrollerat i dessa fall. Bland annat därför har vi ovan föreslagit att en koordinator ska utses för den dömde. Det är väsentligt att Kriminalvården i samarbete med den dömde verkar för att han eller hon ges så goda frigivningsförberedelser som möjligt. Det framstår som lämpligt och rimligt att ett system som liknar systemet med utslussning och villkorlig frigivning skapas också för de som dömts till säkerhetsstraff.

Den dömde eller Kriminalvården bör hos allmän domstol kunna ansöka om tillstånd att inleda en slags utslussning tidigast ett år innan minimitiden går ut. Efter att tillstånd beviljats ska den dömde kunna slussas ut i samhället under ett institut som vi valt att benämna villkorad utslussning. Eftersom eventuell häktningstid och dylikt ska avräknas mot minimitiden kan en sådan ansökan aktualiseras relativt snart i de fall minimitiden inte är så lång. Vid prövningen ska risken för återfall i brottslighet av allvarligt slag vara en av de viktigaste faktorerna och vi återkommer under nästa rubrik till vilka övriga omständigheter som särskilt ska beaktas.

Då det är viktigt att straffet inte urholkas ska de faktiska utslussningsåtgärderna aldrig kunna påbörjas före minimitidens utgång, men till exempel permission, som alltså inte räknas som en del av den villkorade utslussningen, ska vara möjligt dessförinnan.

Vid avslag av en ansökan av den dömd ska han eller hon kunna ansöka på nytt ett år efter att beslutet fick laga kraft. Om ansökan görs tidigare än så ska den avvisas. Detta intervall gäller också för omvandling av livstidsstraff och har delvis motiverats utifrån uttalanden av Europadomstolen som alltjämt är gällande.⁵⁵ Kriminalvården bör dock kunna ansöka utan en sådan frist. En ordning med villkorad utslussning för på ett rimligt sätt med sig en kontinuerlig omprövning av återfallsrisken, vilket är en grundläggande förutsättning för att säkerhetsstraffet ska vara förenligt med Europakonventionen.

Inför prövningen av tillstånd till villkorad utslussning ska rätten inhämta underlag om återfallsrisken från Rättsmedicinalverket, men också från Kriminalvården. Det kan också finnas behov av att inhämta yttrande från andra myndigheter, till exempel Migrationsverket om det finns ett förordnade om utvisning i brottmålsdomen. Med tanke på att säkerhetsstraffet är avsett att tillämpas i relation till de med högst återfallsrisk i allvarlig brottslighet anser vi att tillstånd till villkorad utslussning aldrig ska kunna beviljas utan att en professionell riskbedömning inhämtats som underlag för domstolsprövningen.

Tiden för den villkorade utslussningen ska motsvara den återstående tiden fram till maximitidens slut. Ett säkerhetsstraff kommer att vara helt verkställt när maximitiden löper ut. Maximitiden kan dock i vissa fall förlängas enligt vad som närmare beskrivits ovan i avsnitt 9.4.6.

9.7.2 Vilka kriterier bör beaktas i tillståndsprövningen?

För att bibehålla förutsebarheten i den utsträckning det är möjligt när fråga är om tidsobestämda straff bör enligt vår mening de kriterier som ska beaktas när frågan om tillstånd till villkorad utslussning avgörs så tydligt som möjligt regleras i lag. Efter minimitidens utgång motiveras frihetsberövandet endast utifrån återfallsrisken, vilket också talar för att det finns tydliga och precisa kriterier genom vilka det kan fastställas om det alltjämt finns grund för ett frihetsberövande.

Liksom vid omvandlingsprövningen av livstidsstraffet anser vi att det är en naturlig utgångspunkt att vid prövningen beakta såväl den tid som verkställighet av straffet pågått som den brottslighet den ur-

⁵⁵ Se härtill prop. 2005/06:35 s. 35 f. med vidare hänvisning till Stafford mot Förenade Konungariket och Oldham mot Förenade Konungariket.

sprungliga domen avser, liksom eventuella andra brott som säkerhetsstraffet kommit att omfatta.

Domstolen ska utgå från vad som i domen framgår om brottslighetens karaktär och valet av säkerhetsstraff. Eftersom ett säkerhetsstraff kan omfatta brott av olika karaktär och svårhetsgrad är det relevant att se till brotten och tiden som avtjänats. I första hand handlar det dock om att se till förhållanden och omständigheter som inträffat efter domen, det vill säga den dömdes utveckling under verkställigheten.

Det är vidare av stor vikt att tillstånd till villkorad utslussning endast lämnas om behovet av samhällsskydd inte eftersätts. Det ska därför beaktas om det finns en risk för att den dömda återfaller i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid. Frågan om betydelsen av återfallsrisken ska avgöras från fall till fall och är mycket beroende av hur säkra bedömningar som kan göras. Vad som närmare avses med detta beskrivs i nästa avsnitt.

Jämfört med omvandling av fängelse på livstid finns det en väsentlig skillnad som bör uppmärksammas. Vid villkorad utslussning handlar det endast om ett tillstånd att påbörja utslussning, medan det vid omvandlingsprövningen handlar om att någon ska frigges vid en viss tidpunkt. På så sätt är det acceptabelt att risken är något högre vid villkorad utslussning än när frågan om omvandling avgörs. Det är i samband med ett tillstånd till villkorad utslussning som den dömda kommer att testas mot vissa miljöer och därmed finnas en bättre möjlighet att bedöma om riskerna kvarstår. Allvarlig misskötsamhet under villkorad utslussning leder också till att tillståndet återkallas, vilket talar för att något högre risknivåer kan accepteras.

I prövningen bör vidare beaktas om den dömda allvarligt åsidosatt vad som gäller för verkställigheten eller om han eller hon inte har medverkat till att genomföra åtgärder som syftar till att främja anpassningen i samhället. En utgångspunkt för vårt förslag är att det ska skapas förutsättningar för den dömda att anpassas till samhället och så småningom frigges. Målet är att dessa rekvisit ska ge incitament till skötsamhet och aktivt arbete under hela verkställigheten i just detta syfte. Den säkerhetsstraffdömda ska ha en möjlighet att själv påverka sin situation och arbeta mot en frigivning. Det är därtill ett rimligt grundkrav att den dömda ska sköta sig samt följa de regler som gäller för verkställigheten.

För de som döms till tidsbestämda straff kan misskötsamhet leda till att tidpunkten för den villkorliga frigivningen senareläggs. Det ska därför beaktas om den dömde åsidosatt vad som gäller för verkställigheten. Här kan ledning sökas i de uttalanden som skedde i samband med att omvandlingslagen infördes (prop. 2005/06:35 s. 40 f.).

Att domstolen kommer ha möjlighet att utöver de uttryckligen angivna kriterierna även beakta andra omständigheter framgår av att det i lagtexten anges att de uppräknade omständigheterna särskilt ska beaktas. Det rör sig då främst om omständigheter som brukar kallas "nådeskäl" (t.ex. svår sjukdom eller synnerligen starka tredje-mansskäl).

De olika kriterierna ska sedan vägas mot varandra i en avslutande helhetsbedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Ju längre tid den dömde har avtjänat, desto tyngre bör särskilt tidskriteriet väga i förhållanden till övriga kriterier. På så sätt blir säkerhetsstraffet mer anpassat till straffsystemet i övrigt, i den mening att proportionalitetsprincipen ges ett visst genomslag i prövningen.

9.7.3 Vilken risknivå bör gälla i utslussningsprövningen?

Tidsobestämdheten talar med styrka för att tröskeln för att bevilja villkorad utslussning inte får vara för hög. Ett så pass ingripande straff med en alltför hög tröskel riskerar att komma i konflikt med grundläggande rättssäkerhets- och humanitetsaspekter som präglar straffrätten. Det är samtidigt viktigt att ha med sig att säkerhetsstraffet kommer att dömas ut för allvarlig brottslighet som riktat sig mot en persons liv, hälsa, frihet eller frid vid påtaglig risk för återfall i sådan brottslighet. Detta talar starkt för att den dömde inte heller för enkelt ska kunna få tillstånd till villkorad utslussning – behovet av samhällsskydd kommer ibland vara så stort att det väger tyngre än den dömdes rätt till frihet. Men att ha en möjlighet att få sitt frihetsberövande omprövat och att i de allra flesta fall kunna bli föremål för villkorad utslussning och sedermera helt frigiven, är nödvändigt som en rätts-säkerhetsgaranti.

Vid omvandling av ett livstidsstraff gäller att omvandling inte får beviljas så länge det finns en risk för återfall i allvarlig brottslighet som är riktad mot någons liv, hälsa, frihet eller frid. I betänkandet

föreslogs dock påtaglig risk, men enligt regeringen var det ett för högt ställt krav.⁵⁴

Domstolen bör kunna beakta en risk för återfall i allvarlig brottslighet trots att den inte är påtaglig. Frågan om betydelsen av återfallsrisken bör avgöras från fall till fall och är mycket beroende av hur säkra bedömningar som kan göras. Klart är att om det föreligger en konkret och beaktansvärd risk för återfall i allvarlig brottslighet, bör det leda till att en ansökan om omvandling lämnas utan bifall.

Vid livstidsstraff är dock utgångspunkten att den dömda begått en så allvarlig gärning att straffvärdet motsvarade ett livstidsstraff. Omvandlingsprövningen är på så sätt ett avkortande av det straff som dömts ut utifrån gärningens straffvärde. Situationerna är således inte direkt jämförbara, eftersom det vid säkerhetsstraff i stället är fråga om att fortsatt berättiga ett frihetsberövande utöver straffvärdet för den begångna brottsligheten. Det kan därför endast anses berättigat att kvarhålla den säkerhetsdömda så länge det föreligger en hög återfallsrisk.

Säkerhetsstraffets funktion är att skydda samhället mot några av de allra mest återfallsbenägna lagöverträdarna. Vid en sammantagen bedömning har vi kommit fram till att det är berättigat med en risknivå i utslussningsprövningen som är något högre än den som gäller för omvandling av ett livstidsstraff. Villkorad utslussning får således inte få ske så länge det finns en hög risk för återfall i allvarlig brottslighet som riktar sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid.

9.7.4 Övervakning och villkor

Under villkorad utslussning ska den dömda ställas under övervakning. Kriminalvården ska dock ha möjlighet att besluta att den utslussade inte ska ställas under övervakning om samhällsskyddet kan upprätthållas och det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Detta kommer främst att aktualiseras i slutskedet av utslussningen.

Om inte annat beslutas upphör övervakningen, liksom straffet, vid maximitidens utgång.

⁵⁴ SOU 2002:26 s. 132 ff. och prop. 2005/06:35 s. 39.

Därtill ska det som föreskrivs i 26 kap. 11 §, 13–18 §§ och 19 § första stycket brottsbalken tillämpas även beträffande den som är under villkorad utslussning och om det behövs ska Kriminalvården även besluta om sådana åtgärder som finns i 11 kap. fängelselagen.

Genom att göra reglerna i 26 kap. brottsbalken tillämpliga kommer i princip samma villkor att kunna föreskrivas för den som är under villkorad utslussning som för den som är villkorligt frigiven. Det innebär bland annat att föreskrifter om missbruksvård, deltagande i återfallsförebyggande programverksamhet, anvisningar om boendet och vistelseföreskrifter kan beslutas. Elektronisk övervakning kommer ofta att vara aktuellt för de säkerhetsstraffdömda.

Vi föreslår också att det ska vara möjligt att besluta om inskränkningar vad gäller användandet av elektroniska kommunikationstjänster. Med elektroniska kommunikationstjänster avses bland annat att ringa och ta emot telefonsamtal – såväl genom fast som mobil telefoni – och skicka och ta emot e-post och att använda internet.⁵⁵

9.7.5 Om systemet med villkorlig frigivning avskaffas

Som framgår av kapitel 12 anser vi att systemet med villkorlig frigivning bör behållas. Vi är emellertid skyldiga att alldeles oavsett vårt ställningstagande lämna ett förslag som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas. Om regeringen väljer att genomföra en sådan reform bör det inte få återverkningar för de som dömts till säkerhetsstraff. Det bör på ett eller annat sätt säkerställas att de som döms till en så ingripande påföljd inte frigives direkt från säkerhetsstraffet utan alltid blir föremål för andra frigivningsförberedande åtgärder.

Genom att på detta sätt särreglera frågan om villkorad utslussning från säkerhetsstraff säkerställs detta, oavsett om den villkorliga frigivningen inskränks kraftigt.

⁵⁵ Se t.ex. prop. 2017/18:169 s. 117.

9.8 Regler för domstolsprövningen av förlängning och tillstånd till villkorad utslussning

9.8.1 Tvåpartsförfarande

Förslag: Åklagaren ska vara den dömdes motpart.

Målsäganden ska tillfrågas om han eller hon enligt 35 § fängelseförordningen vill bli underrättad om den intagne eller Kriminalvården ansöker om tillstånd till villkorad utslussning.

Vi anser att det är en fördel om förfarandet såväl vid prövning om förlängning som vid tillstånd till villkorad utslussning får karaktären av en tvåpartsprocess. När det gäller frågan om vem som ska vara den dömdes motpart, anser vi att det är naturligt och ändamålsenligt att åklagaren får denna roll. Åklagaren bör här bevaka samhällsintresset liksom brottsofferaspekter på liknande sätt som i dag sker vid omvandling av livstidsstraff där han eller hon är motpart. Åklagaren är också delaktig i vissa frågor vid särskild utskrivningsprövning vid rättspsykiatrisk vård (20 § lagen om rättspsykiatrisk vård).

Vi anser inte att de som varit målsägande i det eller de brottmål som föranlett utdömmande av säkerhetstraffet bör ses som parter i ett ärende om tillstånd till villkorad utslussning.⁵⁶ Frågan om ansvar är slutligt avgjord – det som nu ska bedömas är om det finns förutsättningar att mer aktivt slussa ut den dömda i samhället. Prövningen ska primärt grundas på förhållanden och omständigheter som inträffat efter domen. För att säkerställa att målsäganden blir varse en prövning om tillstånd till villkorad utslussning – han eller hon kanske har uppgifter som är av betydelse för återfallsrisken – bör dock införas en skyldighet för Kriminalvården att enligt 35 § fängelseförordningen tillfråga målsäganden om han eller hon vill bli underrättad om en sådan ansökan. I de fall målsäganden vill lämna uppgifter som bör komma till rättens kännedom bör han eller hon ta kontakt med åklagaren. Åklagaren kan självfallet också kontakta målsäganden för det fall denne fått indikationer på att målsäganden kan ha information att lämna som är relevant för prövningen.

⁵⁶ Se härtill prop. 2005/06:35 s. 46 f.

9.8.2 Offentligt biträde och närmare om handläggningen

Förslag: Domstolen ska handlägga mål om förlängning av säkerhetsstraff och mål om tillstånd till villkorad utslussning skyndsamt och den dömde ska ha rätt till offentligt biträde om det inte måste antas att behov av sådant saknas.

När tingsrätten avgör en fråga om förlängning av säkerhetsstraff eller om tillstånd till villkorad utslussning ska den bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Begär den dömde att bli hörd muntligen, ska han eller hon ges tillfälle till det om det inte är uppenbart obehövligt. Parterna ska ges tillfälle att yttra sig över det som tillförts ärendet genom någon annan. Rättens avgörande ska ske genom beslut. I övrigt ska vad som föreskrivs om brottmål i rättegångsbalken gälla. Detta ska framgå av säkerhetsstrafflagen.

I den lagen ska också tas in bestämmelser om att ansökan om förlängning av säkerhetsstraff eller om tillstånd till villkorad utslussning ska vara skriftlig och tas upp av den tingsrätt som först avgjort det mål där säkerhetsstraff dömts ut eller av den tingsrätt inom vars domkrets den anstalt som den dömde är inskriven i är belägen.

Om det inte är uppenbart obehövligt ska domstolen inför prövningen inhämta yttrande från Kriminalvården.

Bedömning: Den utsedde koordinatören bör närvara vid eventuella sammanträden men något absolut krav bör inte ställas upp.

Skyndsamhetskrav och rätt till offentligt biträde

Att ett visst skyndsamhetskrav bör gälla i mål om tillstånd till villkorad utslussning följer av Europakonventionen art. 5.4, enligt vilken var och en som är berövad friheten ska ha rätt att begära att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom eller henne, om frihetsberövandet inte längre är lagligt. Eftersom det rör sig om verkställighetsfrågor under en pågående verkställighet bör även mål om förlängning av maximitiden handläggas skyndsamt.

Då båda dessa frågor är av mycket stor betydelse för den enskilde och rör ett tidsbestämt, preventivt frihetsberövande utifrån risk för återfall i brott bör den dömde i likhet med vad som gäller i omvandlingsmålen ha rätt till offentligt biträde om det inte måste antas att behov av sådant saknas. Om offentligt biträde har förordnats betalas ersättningen av staten i enlighet med vad som är föreskrivet i lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Även i övrigt gäller bestämmelserna i den angivna lagen.

Tillämplig lag m.m.

Vi anser att handläggningen av ärenden om förlängning samt tillstånd till villkorad utslussning bör handläggas på liknande sätt som gäller för andra ärenden som handläggs enligt rättegångsbalken men inte utgör mål i den mening som avses där, det vill säga avser en talan som inte har väckts genom en stämningsansökan. Denna ordning gäller också vid omvandling av livstidsstraff.

Av den nya säkerhetsstrafflagen bör också framgå att en ansökan ska vara skriftlig.

För handläggningen ska således de regler i rättegångsbalken som är tillämpliga för ärenden gälla. Av detta följer bland annat att förfarandet huvudsakligen är skriftligt. Det får, med hänsyn till ärendenas karaktär, anses åvila domstolen en allmän skyldighet att se till att ärendena blir så utredda som dess beskaffenhet kräver. Rättegångsbalkens regler om överklagande blir tillämpliga. I syfte att skapa en tydligare och mer överskådlig ordning bör dessutom vissa kompletterande regler, som tar sikte på enskilda delar av handläggningen, tas in i den nya lagen.

Då såväl frågan om förlängning av säkerhetsstraffet som frågan om tillstånd till villkorad utslussning är av stor vikt för den dömde bör det finnas en möjlighet för honom eller henne att komma till tals inför rätten. I många fall torde också ett hörande av den dömde ge domstolen ett bättre underlag för bedömningen. Med hänsyn till att bedömningen i flera avseenden rör den dömdes person torde det således regelmässigt, precis som i omvandlingsärendena, finnas anledning att höra denne muntligen om så begärs.

Det bör dock finnas en möjlighet för domstolen att neka en sådan begäran om ett hörande framstår som uppenbart obehövligt, till ex-

empel för att förhållandena inte förändrats på något avgörande sätt sedan den förra prövningen eller om det av något annat skäl är uppenbart att ansökan ska avslås. Även videokonferens kan användas om rätten bedömer det som lämpligt.

Precis som vid ärenden om omvandling av fängelse på livstid till fängelse på viss tid är det Kriminalvården som är bäst lämpad att tillgodose domstolens behov av utredning såväl inför förlängning som inför tillstånd om villkorad utslussning. Myndighetens yttrande ska därför inhämtas om det inte är uppenbart obehövligt.

Rättens sammansättning och avgörande samt överklagande

Frågor om rättens sammansättning regleras i 1–3 kap. rättegångsbalken. Av 1 kap. 3 § rättegångsbalken följer att tingsrätten vid handläggningen av ett ärende ska bestå av en lagfaren domare.

Vi anser emellertid att nämndemän bör ingå vid tingsrättens avgörande av såväl förlängningsfrågan som vid tillstånd till villkorad utslussning. Medverkan av nämndemän i processen syftar till att tillgodose allmänhetens insyn i verksamheten, vilket framstår särskilt viktigt vid ett sådant preventivt frihetsberövande som det nu är fråga om.

Rättens avgörande av saken bör ske genom beslut (se 30 kap. 1 och 10 §§ rättegångsbalken). Av 30 kap. 5 och 10 §§ rättegångsbalken följer att skälen för domstolens avgörande ska framgå av beslutet.

Det bör vara möjligt att överklaga tingsrättens beslut så att ärendet kan prövas i vart fall i ytterligare en instans. Rättegångsbalkens regler om överklagande av tingsrättens beslut finns i kapitel 49 och 52. Tingsrättens beslut får överklagas till hovrätten och för prövning i hovrätten krävs inte prövningstillstånd. Hovrättens beslut får överklagas till Högsta domstolen och för att prövning ska ske där måste domstolen ha meddelat prövningstillstånd enligt reglerna i 54 kap. rättegångsbalken.

9.8.3 Preskription av säkerhetsstraff

Vi anser inte att säkerhetsstraff ska preskriberas och föreslår därför inte någon reglering i detta hänseende.⁵⁷

9.9 Sekretess

Förslag: Sekretess ska gälla hos domstol i brottmål samt i annat mål eller ärende som bestämmelserna om förundersökning i brottmål är tillämpliga på, samt i ärenden om förlängning samt tillstånd till villkorad utslussning. Sekretessen ska omfatta uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess ska gälla även i en annan myndighets verksamhet för att bistå domstol med sådan utredning, vilket innebär att t.ex. Rättsmedicinalverket och Kriminalvården omfattas.

För uppgift i allmän handling ska sekretessen gälla i högst femtio år.

Sekretessen ska införas genom tillägg dels i 35 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL) avseende brottmål m.m., dels i 35 kap. 17 § OSL som rör sekretess vid nådeprövningar och omvandlingsprövningar.

En sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter som behövs för riskutredningen ska införas i säkerhetsstrafflagen, med innebörden att den som bedriver verksamhet där det gäller sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ eller 26 kap. 1 § OSL eller tystnadsplikt enligt 29 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 15 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) eller 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska lämna ut sådana uppgifter om den misstänkte som behövs för en riskutredning.

Därtill ska uppgifter om den misstänkte som behövs för en riskutredning lämnas ut av

1. Försäkringskassan, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL,

⁵⁷ Se härtill de förslag som lämnats avseende fängelse på livstid och viss tid i SOU 2021:90 avsnitt 11, särskilt s. 221 ff.

2. Arbetsförmedlingen, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 28 kap. 11 eller 12 § samma lag,
3. Kriminalvården, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § samma lag,
4. Migrationsverket, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § samma lag, och
5. Totalförsvarets plikt- och provningsverk, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 38 kap. 1 § första stycket 1, 2, 3 eller 5 samma lag.

9.9.1 Sekretess i domstol

Det finns förvisso en stark presumtion för offentlighet i allmän domstol. Frågan om utdömmande och förlängning av säkerhetsstraff liksom tillstånd till villkorad utslussning är av principiell betydelse och domstolen bör beakta att allmänheten har ett intresse av insyn i de prövningsförfaranden som nu föreslås. Prövningen är dock sådan att såväl brottmålen som ärendena kommer att innehålla känsliga uppgifter, vilka det kan finnas anledning att skydda genom regler om sekretess. Sekretess kan också råda i såväl nådebeslut som vid omvandling av fängelse på livstid samt då rättspsykiatriska undersökningar företras, vilket är mål- och ärendetyper som har likheter med de nu föreslagna.

Enligt förslaget kommer rättegångsbalken att vara tillämplig processlag. Huvudregeln enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken är att en förhandling ska vara offentlig. Genom att det görs tillägg i 35 kap. 13 och 17 §§ OSL kommer det enligt andra 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken vara möjligt att meddela ett förordnande om att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar när ett yttrande om risk företras såväl i brottmålet som i förlängningsärendet eller ärendet om tillstånd till villkorad utslussning.

Enligt dessa bestämmelser gäller motsvarande sekretess även i en annan myndighets verksamhet för att bistå domstol med sådan utredning, vilket i detta fall är Rättsmedicinalverket och Kriminalvården.

9.9.2 Sekretessbrytande bestämmelser

Som framkommit föreslår vi att Rättsmedicinalverket ska anförtros ansvaret för riskbedömningar efter särskilt förordnande av domstol. Vid rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet gäller sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL då fråga är om annan medicinsk verksamhet. Vår bedömning är att även de riskutredningar som ska ske med anledning av säkerhetsstraffet kommer omfattas av denna sekretessbestämmelse.

Precis som vid riskbedömningar vid omvandling av fängelse på livstid till tidsbestämt straff samt vid rättspsykiatriska undersökningar är det nödvändigt att myndigheten ges möjlighet att inhämta det underlag för bedömningen som krävs. Det krävs därför en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör att myndigheter, till exempel Kriminalvården, kan lämna över uppgifter till Rättsmedicinalverket. En särskild svårighet kan uppstå i ärenden där den dömde har koppling till en kriminell gruppering eller liknande. För att den särskilda riskutredningen ska kunna genomföras utifrån relevant information och sedermera utgöra ett fullgott underlag för rättens ställningstagande är det viktigt att ansvariga riskutredare får del av sådana uppgifter i den utsträckning uppgifterna kan påverka bedömningarna i riskutredningen. Detta gäller exempelvis om den dömde uppger att han eller hon brutit med sina kriminella kontakter men underrättelseinformation indikerar att så inte är fallet. Om myndigheterna har tillgång till sådana uppgifter är det därför av vikt att Rättsmedicinalverket delges dessa.

Med tanke på säkerhetsstraffets ingripande karaktär bör den sekretessbrytande bestämmelsen avse samma uppgifter som anges i 14 och 14 a § lagen om rättspsykiatrisk undersökning. Det framstår som nödvändigt av rättssäkerhetsskäl att riskutredningar bygger på ett gediget underlag. Det integritetsintrång som kan uppstå om Rättsmedicinalverket får tillgång till uppgifter från vissa utpekade myndigheter framstår i sammanhanget som förhållandevis begränsat. Det bör särskilt framhållas att uppgifterna omfattas av ett sekretesskydd hos Rättsmedicinalverket och, i den utsträckning som de tas in ett utlåtande, hos domstol i enlighet med vårt förslag ovan. Den dataskyddsreglering som gäller för Rättsmedicinalverket säkerställer också att personuppgifterna behandlas korrekt och utan onödiga integritetsintrång.⁵⁸

⁵⁸ Se härtill prop. 2022/23:82 s. 43 ff.

9.10 Åtgärder vid misskötsamhet under villkorad utslussning

Bedömning: Reglerna om reaktioner vid misskötsamhet bör utformas med beaktande av att säkerhetsstraff är en tidsobestämd påföljd. Särskilda regler behövs.

Förslag: Om den dömde efter beslut om tillstånd till villkorad utslussning missköter sig ska Kriminalvården i första hand hantera misskötsamheten genom att ändra formerna för utslussningen. Det kan t.ex. ske genom att den dömde på nytt tas in i anstalt en tid för omtag med utslussningen eller blir föremål för mer ingripande kontrollåtgärder.

Om misskötsamheten är allvarlig och upprepad ska Kriminalvården begära hos övervakningsnämnd att tillståndet till villkorad utslussning ska upphävas. Om tillståndet upphävs kan den dömde efter viss tid i anstalt på nytt begära tillstånd till villkorad utslussning.

Om den dömde missköter sig under villkorad utslussning från ett säkerhetsstraff bör Kriminalvården i ett första skede kunna besluta om ändringar i formerna för utslussningen, till exempel genom att den dömde på nytt tas in i anstalt för att utslussningen ska kunna påbörjas på nytt eller blir föremål för mer ingripande kontrollåtgärder exempelvis genom att på nytt övervakas med elektroniska hjälpmedel. Denna ordning ligger i linje med vad som gäller under de särskilda utslussningsåtgärderna (enligt vårt förslag frigivningsförberedande åtgärder).

Den första reaktionen, om det inte är fråga om mycket allvarlig misskötsamhet, är inte att åtgärden hävs, utan i stället bör Kriminalvården förändra utslussningen så att den dömde har förmåga att genomföra den, till exempel genom strängare villkor eller ytterligare kontroll. Ytterst kan det bli aktuellt att börja om från början vad gäller utslussningen, det vill säga gå tillbaka till det första steget som beviljades.

Som visats i kapitel fem är det också, enligt den så kallade upphörandeforskningen, viktigt att se upphörande just som en process som innebär mer än avsaknad av återfall i brott och annan misskötsamhet, till exempel en förändring av självbilden och hur andra ser på den dömde. Det är också viktigt att ha ett realistiskt tidsperspektiv

– verklig förändring tar tid. Därför bör det finnas viss flexibilitet i systemet i detta hänseende.

Är det fråga om allvarlig och upprepad misskötsamhet enligt vad som gäller enligt säkerhetsstrafflagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 26 kap. brottsbalken ska det dock finnas en möjlighet för övervakningsnämnden att upphäva tillståndet till villkorad utslussning, vilket innebär att den dömda tas in i anstalt för fortsatt avtjänande och efter en tid på nytt kan ansöka om tillstånd till villkorad utslussning. Det bör dock inte föreskrivas någon viss tid som ska förflyta innan ansökan kan göras eller prövas på nytt.

Misskötsamheten bör anses som allvarlig om det är brott mot sådana villkor som varit av betydelse för att bevilja den villkorade utslussningen, till exempel avtagande av elektronisk kontrollutrustning eller brott mot vistelseförbud. Även tiden mellan påbörjandet av den villkorade utslussningen och misskötsamheten bör beaktas.

9.11 Ny eller nyupptäckt brottslighet

Bedömning: Reglerna om reaktioner vid ny och nyupptäckt brottslighet måste utformas med beaktande av att säkerhetsstraffet är en tidsobestämd påföljd. Vid återfall i brott, liksom vid nyupptäckt brottslighet under den tid som ett säkerhetsstraff pågår, bör ett antal åtgärder kunna tillgripas utifrån vad som framstår som mest lämpligt i det enskilda fallet utifrån när i tiden återfallet sker samt hur allvarligt det är. Särskilda regler behövs därför för att garantera tillräcklig flexibilitet utan att göra avkall på förutsebarhetskrav och likabehandling.

Förslag: Huvudregeln ska vara att rätten låter den tillkommande brottsligheten omfattas av säkerhetsstraffet. Det ska i de fallen också vara möjligt att förlänga minimitiden i brottmålet med en tid som motsvarar brottslighetens straff(mätning)s värde.

I vissa fall ska säkerhetsstraffet också kunna undanröjas, främst om straffet i stället bör bestämmas till fängelse på livstid. Någon möjlighet att döma särskilt för tillkommande brottslighet ska inte finnas.

Rätten ska också i vissa fall kunna återkalla ett tillstånd till villkorad utslussning.

9.11.1 Särskilda hänsyn gör sig gällande med anledning av att säkerhetsstraffet är tidsobestämt

En ordning med särskilda regler beträffande påföljdsbestämningen vid återfall i brott blir med hänsyn till påföljdens tidsobestämda karaktär komplicerad.⁵⁹ Detsamma gäller hanteringen av nyupptäckt brottslighet. Svårigheten består främst av att det inte är helt enkelt att på förhand förutse alla de situationer som kan uppstå när en helt ny straffart skapas. Vår utgångspunkt har därför varit att systemet bör vara så flexibelt som möjligt för att säkerställa att rätten kan komma fram till en lämplig lösning i flera olika situationer, men med bibehållen förutsebarhet och med ett upprätthållet krav på likabehandling. Det bör också framhållas att säkerhetsstraffet som sådant är tidsobestämt och därmed synnerligen ingripande, någon som enligt vår mening bör få återverkningar på frågan hur en ny påföljdsbestämning ska ske och motiverar en något annorlunda utformning av regelverket.

9.11.2 Huvudregeln ska vara konsumtionsdom ...

Säkerhetsstraffet är som sagt en tidsobestämd påföljd, precis som fängelse på livstid. Det framstår som rimligt att liknande principer tillämpas som då påföljden är fängelse på livstid, men med vissa undantag.

Huvudregeln bör därför vara att domstolen ska besluta att den tidigare påföljden, det vill säga säkerhetsstraffet, ska avse också den brottslighet som omfattas av den nya domen (s.k. konsumtionsdom). Detta bör gälla såväl vid ny som nyupptäckt brottslighet. Brott som tillkommer under den tid som säkerhetsstraffet avtjänas kommer också att vara av betydelse för om tillstånd villkorad utslussning kan beviljas eller inte och beaktas således även på det sättet.

Vid konsumtionsdom bör rätten ha möjlighet att fastställa en ny minimitid om det är fråga om återfall i brott och påkallat med hänsyn till den nya brottslighetens allvar. Det avgörande är om det framstår som alltför lindrigt att inte möta den tillkommande brottsligheten med en mer kännbar sanktion utöver konsumtion, det vill säga om straffvärdet för den tillkommande brottsligheten är så högt att det bör fastställas en ny minimitid eller den pågående minimitiden bör för-

⁵⁹ Jfr härvid när ett system för villkorlig frigivning för livstidsdömda presenterades i SOU 2002:26 s. 155 ff.

längas. Här måste straffvärdet för den tillkommande brottsligheten relateras till den fastställda minimitiden, men också till maximitidens längd. Mot bakgrund av straffets tidsobestämda karaktär bör korrigering av minimitiden endast ske då fråga är om beaktansvärda skillnader i kvalitet, det vill säga att allt för små och obetydliga skillnader inte bör ges genomslag på så sätt att minimitiden påverkas.⁶⁰ Det bör röra sig om strafftider omkring ett halvår för att minimitiden ska förändras.

Även vid nyupptäckt brottslighet ska rätten ha möjlighet att förlänga minimitiden, men enligt än strängare kriterier och endast då den nyupptäckta brottsligheten påtagligt skulle ha påverkat säkerhetsstraffets längd, om det hade dömts ut för den samlade brottsligheten. Här är således utrymmet att ändra minimitiden mindre och det bör vara fråga om påtagliga skillnader. Om minimitiden är fyra år bör den nyupptäckta brottsligheten vara sådan att minimitiden hade blivit i vart fall fyra och ett halvt år om det nyupptäckta brottet behandlats i den rättegången.

Om den nya minimitiden överstiger den tidigare minimitiden med minst ett år ska ett tillstånd till villkorad utslussning upphävas, om inte särskilda skäl talar emot det.

Om den tillkommande brottsligheten – oavsett om den är ny eller nyupptäckt – är sådan att den hade kunnat aktualisera ett säkerhetsstraff i sig ska rätten också ha en möjlighet att förlänga maximitiden. Vi bedömer att det enbart är möjligt att förlänga maximitiden i de fallen mot bakgrund av det krav på kausalt samband mellan brottmålsdomen och det preventiva frihetsberövandet som gäller enligt art. 5.1 a Europakonventionen samt tillhörande praxis från Europadomstolen (se bilaga fyra). Om förutsättningarna för det är uppfyllda kan rätten också besluta om förlängning enligt de allmänna reglerna om förlängning.

Rätten kan också i sådana fall undanröja det tidigare utdömda säkerhetsstraffet och döma till ett nytt säkerhetsstraff för den gemensamma brottsligheten om det framstår som ett lämpligare alternativ.

⁶⁰ Jfr för straffmätningens del Jareborg, Straffrättsideologiska fragment s. 124.

9.11.3 ... men ny gemensam påföljd bör vara möjligt, dock ej att döma särskilt

Som redan framkommit kommer det att i vissa fall framstå som lämpligare att i stället undanröja säkerhetsstraffet och döma till en ny, gemensam påföljd. Detta torde främst gälla när straffet ska bestämmas till fängelse på livstid. I en sådan situation bör huvudregeln därför vara att rätten ska undanröja säkerhetsstraffet och döma till fängelse på livstid för den samlade brottsligheten.

Det kan dock uppkomma andra situationer då ett undanröjande samt gemensam påföljd framstår lämpligast, varför det bör införas en ordning som möjliggör en sådan rättstillämpning vid särskilda skäl. Det kan till exempel vara att det vid den senare domen blir aktuellt att bestämma påföljden rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning eller att det framstår som lämpligare att döma till ett nytt säkerhetsstraff för den samlade brottsligheten. Vilken ordning som väljs får motiveras utifrån hur allvarligt det nya brottet är, hur länge den dömden har varit föremål för säkerhetsstraff och hur mycket som återstår av tiden fram till maximistraffet.

Att döma till en särskild påföljd för den brottslighet som omfattas av den nya domen framstår inte som ett lämpligt eller välavpassat alternativ. Detta främst eftersom en sådan påföljd (det torde ofta bli fråga om ett fängelsestraff) inte kan verkställas under den tid som den dömden avtjänar säkerhetsstraffet. Någon sådan möjlighet bör därför inte finnas.

9.12 Utvisning av personer som dömts till säkerhetsstraff

Förslag: Ett beslut om utvisning ska kunna verkställas så snart den dömden beviljats tillstånd till villkorad utslussning. Rätten ska underrätta Polismyndigheten när ett sådant tillstånd ges.

Säkerhetsstraffet ska i ett sådant fall anses till fullo verkställt när utvisningsbeslutet har verkställts.

Utvisning på grund av brott kan ske enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716), UtlL, och sådana beslut kan komma att fattas i samband med att påföljden bestäms till säkerhetsstraff. I och med att det är en

tidsbestämd påföljd som döms ut för att tillvarata behovet av samhällsskydd gör sig särskilda hänsyn gällande i fråga om när ett utvisningsbeslut i sådana fall ska kunna verkställas.

Enligt 12 kap. 14 § tredje stycket 2 UtI är det Polismyndigheten som verkställer en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Av 14 c § framgår att ett sådant beslut ska verkställas snarast möjligt.

Enligt vår mening bör det inför verkställigheten av ett utvisningsbeslut, i likhet med vad som sker vid rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, alltid ske en prövning som tar hänsyn till samhällsskyddet.⁶¹ För denna kategori dömda får straffet helt enkelt inte upphöra genom att den dömde förs till sitt hemland förrän det är säkerhetsmässigt försvarligt att så sker. En annan ordning riskerar att uppfattas som stötande av målsäganden, men också ur ett bredare brottsofferperspektiv. Det nu sagda innebär att ett utvisningsbeslut bör kunna verkställas när förutsättningarna för att bevilja villkorad utslussning är uppfyllda. I den prövningen ska rätten bland annat beakta risken för att den dömde återfaller i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid, den tid som den dömde har avtjänat, vad som av domen framgår om de omständigheter som legat till grund för straffmätningen, om den dömde allvarligt har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten och om den dömde har medverkat till att genomföra åtgärder som syftar till att främja hans eller hennes anpassning i samhället.

Vid prövningen av om villkorad utslussning kan påbörjas sker således en prövning som tar hänsyn till samhällsskyddet och därmed bör ett beslut om utvisning kunna verkställas i detta skede. När utvisningsbeslutet har verkställts ska säkerhetsstraffet anses vara till fullo verkställt.

I övrigt bör utvisning av de säkerhetsstraffdömda ske på samma sätt och följa samma regler som gäller för de som avtjänar tidsbestämda fängelsestraff.

⁶¹ Prop. 2006/07:78 s. 45–48. Innan detta lagstiftningsärende var det möjligt att på ett tidigt stadium utvisa en person som dömts till rättspsykiatrisk vård utan att någon förbättring när det t.ex. gäller risken för återfall i brottslighet hade uppnåtts. Detta illustrerades i flera uppmärksammade fall av grov brottslighet (se bl.a. JO-beslut dnr 1739-2005) och ändrades således.

9.13 Överförande av straffverkställighet

Förslag: Följande lagar bör ändras med anledning av att säkerhetsstraff införs:

1. Lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen,
2. Lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom och
3. Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

9.13.1 Ett antal följdändringar behövs om säkerhetsstraffet införs

Bestämmelserna i brottsbalken ger inte svensk myndighet någon allmän befogenhet att verkställa en utländsk brottmålsdom eller att begära verkställighet i en annan stat av en brottmålsdom som har meddelats här i landet. Enligt särskild lagstiftning kan emellertid så ske i betydande utsträckning.⁶²

Om säkerhetsstraffet införs för det med sig att vissa följdändringar i regler som rör erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder behöver genomföras, om säkerhetsstraffet ska omfattas av reglernas tillämpningsområde. Frågeställningen behandlas här översiktligt då det med hänsyn till utredningens omfattande uppdrag inte har varit möjligt att göra en fullständig genomlysning av de internationella straffverkställighetsreglerna. Detta gäller även den mer principiella frågan i vilka situationer det över huvud taget ska vara aktuellt att anpassa den utländska påföljden till ett säkerhetsstraff. Vi noterar här att vårt uppdrag har varit begränsat på så sätt att vår analys av *följdändringar* i lagar och andra författningar även ska omfatta det internationella straffrättsliga samarbetet. En så principiell och betydelsefull fråga som hur säkerhetsstraffet bör hanteras i den internationella straffverkställigheten bör därför övervägas vidare i den fortsatta beredningen. Vi lämnar dock förslag som innebär att säkerhetsstraffet kan omfattas, om det anses lämpligt.

⁶² Leijonram, IVL 1 § under lagens rubrik, Karnov 2021-04-17 (JUNO).

9.13.2 Lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen med tillhörande förordning

Enligt 1 kap. 4 § lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen avses med en svensk dom på frihetsberövande påföljd en dom eller ett slutligt beslut som 1) har meddelats av en svensk domstol, 2) som avser fängelse, överlämnande till rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård, och 3) som har fått laga kraft. Regeringen har bedömt att det inte uttryckligen i lagen behöver anges att även tidsobestämda straff, vilket fängelse på livstid och överlämnade till rättspsykiatrisk vård är, omfattas. Det anses enligt regeringen följa av påföljderna som sådana att de kan vara tidsobestämda (se t.ex. 26 kap. 1 § första stycket brottsbalken, men också 12, 12 a och 16 §§ i lagen om rättspsykiatrisk vård).⁶³

För att säkerställa att säkerhetsstraff kan föras över till en annan medlemsstat krävs således att definitionen av vad som utgör en svensk dom på frihetsberövande påföljd justeras på så sätt att säkerhetsstraff läggs till i 1 kap. 4 § 2. Då det även vad gäller säkerhetsstraffet framgår av lagtexten att straffet är tidsobestämt bör de skäl som tidigare anförts av regeringen för att inte särskilt ange att tidsobestämda straff omfattas alltjämt vara gällande.

I 3 kap. 12 § finns regler om anpassning av påföljden i vissa fall. En utländsk dom på en frihetsberövande påföljd är enligt 1 kap. 5 § bland annat är ett avgörande som avser en annan frihetsberövande åtgärd under begränsad eller obegränsad tid. 3 kap. 12 § tredje stycket bör ändras så att en utländsk dom på frihetsberövande, utöver fängelse, överlämnade till rättspsykiatrisk vård och sluten ungdomsvård, också får anpassas till säkerhetsstraff.

Slutligen bör 3 kap. 21 § ändras på så sätt att det framgår att verkställighet i Sverige ska ske enligt vad som gäller vid även vid verkställighet av säkerhetsstraff, utöver det som redan stadgas vilket är fängelse, sluten ungdomsvård eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård.

Ändringar behöver också ske i förordningen (2015:109) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen. I 2 kap. 1 a § andra stycket 1 bör framgå att Kriminalvårdens upplysningsplikt också gäller vid säkerhetsstraff och inte bara vid fängelse.

⁶³ Prop. 2014/15:29 s. 55.

9.13.3 Lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom

I 1 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (IVL) talas enbart om frihetsberövande påföljd, men vad som närmare omfattas av de definieras inte i lagtexten och inte heller i den tillhörande förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom med föreskrifter rörande tillämpningen av lagen. I lagen definieras således inte vad som avses med till exempel en frihetsberövande påföljd (jfr just ovan angående överförande i EU, där en sådan definition finns).

Även i lagens förarbeten saknas – utöver uttalanden om att överlämnande till särskild vård ursprungligen inte omfattades, vilket den nu gör – uttalanden om vad som avses med en frihetsberövande påföljd.⁶⁴ I senare betänkanden har konstaterats att lagen tillämpats på påföljderna fängelse och överlämnande till rättspsykiatrisk vård, men att den inte verkar ha tillämpats för överförande av verkställighet av slutna ungdomsvård till en annan stat. Inte heller kan påföljden överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare bli föremål för ett överförande från Sverige.⁶⁵

I förslaget, som har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet men ännu inte har lett till lagstiftning vad gäller IVL, föreslogs att det ska framgå av lagen vilka svenska påföljder som omfattas av lagens tillämpningsområde och vars verkställighet ska vara möjlig att överföra till en annan stat. Förslaget omfattar av svensk domstol meddelad dom eller beslut som innebär fängelse, överlämnande till rättspsykiatrisk vård, slutna ungdomsvård, böter eller förverkande.⁶⁶

Vi instämmer i bedömningen att en sådan definition bör införas i IVL, med tillägget att säkerhetsstraffet bör fogas till definitionen för att omfattas av lagens tillämpningsområde och således kunna föras över till en annan stat. Utformningen bör kunna ske med den europeiska verkställighetslagen som förlaga (se ovan). Vissa korrigeringar behöver också ske i 3 kap. 11, 12 och 20 §§ IVL avseende anpassning av påföljden. Motsvarande ändringar kan också behöva genomföras i förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt

⁶⁴ Prop. 1972:98 s. 106 och prop. 1983/84:197 s. 49.

⁶⁵ SOU 2013:21 s. 314.

⁶⁶ SOU 2013:21 s. 313 f. Se också Ds 2019:9. Regeringen har i juni 2024 beslutat om remittering av ett utkast till lagrådsremiss avseende internationell verkställighet i brottmål.

samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom med föreskrifter rörande tillämpningen av lagen. Vi lämnar dock inte fullständiga författningsförslag i denna del, varför det är viktigt att regeringen tar ett samlat grepp om frågan i den fortsatta beredningen.

9.13.4 Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

Enligt 4 kap. 29 a § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål får, efter ansökan av annan stat, en frihetsberövad person som avtjänar fängelse i Sverige enligt IVL, överföras till den stat där fängelsestraffet har utdömts för att där inställa sig för en ny prövning av domen. Ett sådant överförande kräver att den frihetsberövade samtycker.

Bestämmelsen bör ändras så att den också omfattar säkerhetsstraff för att möjliggöra en sådan förnyad prövning även av den påföljden. Motsvarande korrigerings bör göras i 31 a §.

9.13.5 Lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

Såväl Norge som Danmark har tidsbestämda påföljder, men dessa är enligt 5 § lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. undantagna från strafföverföring till Sverige. Vad gäller svenska domar är det endast dom på fängelse som enligt 8 § kan äga rum i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Även vid överförande av den som är villkorligt frigiven och ställd under övervakning omfattas endast domar på fängelse enligt 17 §.

I förarbetena till den nu gällande lagen framhåller departementschefen att man ansett att samarbetet inte borde avse de mer speciella reaktionsformerna för vissa grupper av lagöverträdare, till exempel ungdomar, psykiskt abnorma och vaneförebrytare. Avgränsningen ansågs av densamme välbetänkt, eftersom skillnaderna mellan de olika ländernas påföljdssystem är så pass stora, när det gäller just dessa lagöverträdare. Det ansågs därför vanskligt att i dåvarande läge låta samarbetet omfatta även dem. Det ansågs dock inte osannolikt att sam-

arbetet framöver borde utsträckas och omfatta även de mer speciella reaktionsformerna.⁶⁷ Så vitt vi har funnit har den här frågan inte diskuterats i något senare lagstiftningsärende.

Vårt uppdrag har dock varit begränsat på så sätt att vår analys av *följändringar* i lagar och andra författningar även ska omfatta det internationella straffrättsliga samarbetet. Vi anser därmed inte att en så betydelsefull fråga som om de tidsbestämda påföljderna ska kunna överföras mellan de nordiska länderna eller inte har ingått i vårt uppdrag. Frågan bör i stället övervägas vidare i den fortsatta beredningen.

⁶⁷ Prop. 1962:203 s. 21 f.

DEL 4

Återfallsregleringen

10 Några frågor med anledning av fängelsestraff

10.1 Om uppdraget

Vi har i uppdrag att överväga ett antal förändringar som på ett eller annat sätt handlar om eller har beröringspunkter med fängelsestraff på viss tid. I detta kapitel tar vi ett samlat grepp om dessa frågor, vilket innebär att vi tar ställning till följande:

1. Bör samtliga som döms till tidsbestämda fängelsestraff omfattas av systemet med villkorlig frigivning? Med andra ord: bör kravet på att minst 30 dagar av ett tidsbestämt fängelsestraff ska avtjänas, den så kallade minimitiden, avskaffas? Bör en sådan ändring i så fall förenas med en höjning av allmänna straffminimum?
2. Bör prøvotiden efter villkorlig frigivning förändras i något avseende?
3. Finns det skäl att förändra reglerna om övervakning i samband med villkorlig frigivning?
4. Bör villkorlig frigivning ske på nytt efter att övervakningsnämnd eller domstol förverkat hela eller delar av ett reststraff på grund av misskötsamhet eller vid återfall i brott?

Avseende fråga två följer ett uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, föreslå de ändringar som behövs avseende prøvotid efter villkorlig frigivning för att säkerställa att den dömde kan bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid. I övrigt är uppdraget utformat så att vi ska lämna förslag om det bedöms som lämpligt samt lämna nödvändiga författningsförslag. De relevanta tillkännagivanden som vi har beaktat inom ramen för våra överväganden finns sammanfattade i bilaga tre.

Vi vill också framhålla att de förslag som vi lämnar i detta kapitel endast föreslås under förutsättning att det nuvarande systemet med villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden behålls och i stället skärps i enlighet med våra förslag. Om reglerna för villkorlig frigivning i övrigt ändras på det sätt som beskrivs i kapitel 21 anser vi inte att de förslag som lämnas i detta kapitel ska genomföras därutöver, då det leder till en alltför stor sammantagen skärpning.

Kapitlet är uppbyggt på så sätt att vi berör fråga för fråga i ordningen 1–4 ovan. Varje avsnitt inleds med en genomgång av gällande rätt, därefter presenterar vi vissa utvalda tidigare överväganden och förslag samt ger en nordisk (och ibland även tysk och engelsk) utblick. Slutligen redogör vi för våra överväganden och våra förslag i varje delfråga. Fråga ett och två behandlas dock samlat.

10.2 Minsta avtjänad strafftid (minimitid) innan villkorlig frigivning kan äga rum

10.2.1 Den nuvarande ordningen

Enligt 26 kap. 6 § brottsbalken ska den dömda frigives villkorligt från ett tidsbestämt fängelsestraff när två tredjedelar av den utdömda strafftiden, men alltid minst trettio dagar, har avtjänats. Om den dömda frigives villkorligt får han eller hon också en prøvotid om minst ett år (26 kap. 10 §), annars är straffet tillfullo verkställt vid frigivningstidpunkten.

Innebörden av 26 kap. 6 § är således att fängelsestraff på en månad eller kortare är undantagna från systemet med villkorlig frigivning. Verkställighetstiden i anstalt kan dock bli kortare än trettio dagar om den dömda varit frihetsberövad i minst 24 timmar på ett sätt som ska tillgodoses den dömda enligt tillgodoserandelagen.¹

Villkorlig frigivning sker alltså i alla fall som tidigast på den trettionde dagen, och inte efter att två tredjedelar av straffet har avtjänats (vilket vid 31 dagar skulle vara efter 21 dagar). Skrivningar i stil med att ”bestämmelsen [i 26 kap. 6 §] innebär att det råder en presumtion för att alla som dömts till ett tidsbestämt straff om minst en månad ska frigives villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats”

¹ Detsamma gäller vid fängelse som döms ut enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, vid förvandlingsstraff för böter och då del av reststraffet förklarar förverkat p.g.a. misskötsamhet.

är således i viss mån missvisande.² Den som döms till fängelse i en månad frigges för det första inte villkorligt och för det andra sker villkorlig frigivning vid strafftider upp till 44 dagar först efter trettio dagar och inte efter att två tredjedelar av straffet har avtjänats.

Med nuvarande regler sker villkorlig frigivning enligt nedanstående tabell vid strafftider mellan 14 dagar och fyra år.

Tabell 10.1 Beräkning av dag för villkorlig frigivning enligt nuvarande regler

Fängelsestraffets längd i domslutet	Beräkning av 2/3 i dagar	Villkorlig frigivning efter 2/3, dock minst 30 dagar	Straff-återstod	Prövotid
14–29 dagar	9–19	Nej	–	–
30 dagar (1 mån)	20	Nej	–	–
31–43 dagar	21–29	Ja, men minst 30 dagar	1–14	Ett år
44 dagar (1 mån och 14 dagar)	29	Ja, men minst 30 dagar	15	Ett år
45 dagar	30	30 dagar	15	Ett år
2 månader (60 dagar)	40	40 dagar	20	Ett år
3 månader (90 dagar)	60	60 dagar	30	Ett år
6 månader (180 dagar)	120	120 dagar	60	Ett år
Ett år	8 mån	8 mån	4 mån	Ett år
Två år	16 mån	16 mån	8 mån	Ett år
Tre år	24 mån	24 mån	12 mån	Ett år
Fyra år	32 mån	32 mån	16 mån	16 mån

Dagens regler innebär således att de med strafftider mellan trettio och 45 dagar avtjänar lika lång tid i anstalt, nämligen trettio dagar. Det är därmed endast på straffnivåer upp till 45 dagar som regeln om att minst trettio dagar måste avtjänas i anstalt har någon självständig betydelse och det är endast i detta intervall som en slopad minimitid skulle spela någon roll i fråga om hur lång strafftid som måste avtjänas som inlåst i anstalt. Vid straffnivåer som överstiger 45 dagar sker i stället villkorlig frigivning som huvudregel efter två tredjedelar av den utdömda strafftiden. En annan viktig konsekvens av nuvarande regler är att det är först vid strafftider om 31 dagar eller mer som det uppstår någon straffåterstod att förverka vid misskötsamhet eller återfall i brott.

² Se t.ex. SOU 2017:6 s. 51.

Resultatet av att ta bort kravet på att minst trettio dagar ska avtjänas innan den dömde kan frigges villkorligt skulle således vara följande (jfr tabell 10.1).

Tabell 10.2 Resultat av att minimitiden slopas

Fängelsestraffets längd i domslutet	Beräkning av 2/3 i dagar	Villkorlig frigivning efter 2/3	Straffåterstod i dagar	Prövotid
14–29 dagar	9–19	9–19 dagar	5–10	Ett år
30 dagar	20	20 dagar	10	Ett år
31–43 dagar	21–29	21–29 dagar	10–14	Oförändrat, ett år
44 dagar	29	29	Oförändrat, 15	Oförändrat, ett år
45 dagar	30	30	Oförändrat, 15	Oförändrat, ett år

Vid strafftider om 14–29 dagar skulle tiden som måste avtjänas i anstalt minska med mellan fem och tio dagar och vara som kortast nio dagar. Det skulle finnas ett reststraff som kan förverkas vid misskötsamhet och återfall i brott samt tillkomma en prövotid om ett år. Vid trettio dagar skulle anstaltsvistelsen uppgå till tjugo dagar mot dagens trettio. I gengäld skulle ett reststraff om tio dagar som kan förverkas tillkomma, liksom en prövotid om ett år. I intervallet 31–43 dagar innebär ett slopande av minimitiden främst att tiden som avtjänas i anstalt blir kortare, men också att reststraffet i vissa fall blir längre. Vid 44 dagar innebär ändringen en dag ytterligare i anstalt, men vid strafftider om 45 dagar eller mer skulle ändringen sakna betydelse.

10.2.2 Tidigare överväganden avseende minimitid

Den tid som måste avtjänas av ett tidsbestämt fängelsestraff för att villkorlig frigivning ska komma i fråga har sänkts över tid och har inte sällan motiverats av att det är värdefullt att så många som möjligt omfattas av systemet med villkorlig frigivning. Vi fokuserar i detta avsnitt på minimitiden, det vill säga den tid av straffet som måste avtjänas i anstalt uttryckt i en viss tid (för närvarande trettio dagar) och inte den kvotdel av strafftiden som måste avtjänas (för närvarande två tredjedelar), innan villkorlig frigivning kan aktualiseras. Vilken kvotdel som måste avtjänas berörs i stället i avsnitt 12.7, men då minimitid och kvotdel hänger ihop är det dessvärre inte möjligt att undvika viss upprepning.

När den villkorliga frigivningen infördes i svensk rätt 1906 var det ett krav att två tredjedelar av det utdömda straffet skulle ha avtjänats liksom att straffverkställigheten ("den utståndna strafftiden") pågått i minst två år. Särskilt vid långa fängelsetider ansågs fängelseförhållandena bidra till svårigheter att anpassa sig till ett laglydigt liv vid frigivningen, till exempel i fråga om handlingskraft och förmåga till arbete. Den frigivne ansågs därför i behov av "påtagliga råd och hjälpande händer" i sådana fall. Då det var ett krav för villkorlig frigivning att det kunde antas sannolikt att den dömda på fri fot skulle förhålla sig väl ansågs också en viss tid i anstalt behövlig för att Kriminalvården skulle kunna bilda sig en uppfattning om detta.³

Redan 1918 utsträcktes möjligheten till villkorlig frigivning avsevärt genom att den minsta strafftid som måste ha avtjänats sänktes från två år till ett år.⁴ Så skedde efter ett påpekande från Justitieombudsmannen, som menade att det under de tolv år som lagen om villkorlig frigivning varit i kraft visat sig att verkningarna av institutet var synnerligen tillfredsställande och att avtjänandetiden därför borde kortas.⁵

De sakkunniga som utredde frågan konstaterade att drygt trehundra personer villkorligt frigetts under åren 1907–1916 och att endast två av dessa återfallit i brott samt att förverkande på grund av misskötsamhet skett i endast ett fall. De instämde i att den villkorliga frigivningens tillämplighet borde utvidgas. Någon allmän ökning i brottsligheten, som tydde på att institutet skulle ha verkat försvagande på straffhotets kraft, kunde inte heller iakttas.⁶

Som skäl för en utvidgning angav de sakkunniga att en större andel dömda, under uppsikt och med stöd, skulle kunna arbeta och på så sätt försörja sig och sin familj om de frigavs villkorligt i större utsträckning. Det ansågs också vara till gagn att flera fick ta del av förhoppningen att genom gott uppförande kunna frigives villkorligt och det förutsattes att den förhoppningen i sig skulle vara såväl en sporre som

³ Prop. 1906:49 s. 12 och 59 f. samt Betänkande och förslag af den af kongl. maj:t den 25 maj 1900 tillsatta komité för afgifvande af förslag om skärpning af vissa frihetsstraff och om villkorlig frigivning äfvensom för utredning af frågan om villkorlig straffdom m.m. (Betänkande av den 17 maj 1902) s. 83.

⁴ Prop. 1918:375 s. 33 ff. LU 74 och rskr. 390 samt SOU 1918:1 Sakkunniga för utredning av vissa tillstrafflagstiftningen hörande frågor. Departementschefen instämde utan egna skäl i det som anförts i betänkandet, se prop. 1918:375 s. 35. Även Lagrådet lämnade förslagen utan erinran, se a.prop. s. 58.

⁵ Underdånig skrivelse från Justitieombudsmannen av den 5 juli 1912, refererat i SOU 1918:1 s. 109 f. Även Svenska fångvårdssällskapet hade i skrivelse till chefen för justitiedepartementet den 21 maj 1912 uttalat sig för en utvidgning.

⁶ SOU 1918:1 s. 114 f.

en uppmuntran till skötsamhet under fängelsevistelsen. Det stöd som det skulle innebära att stå under tillsyn ansågs också bidra till att minska återfallsrisken under den kritiska tiden närmast efter att den dömda lämnat anstalten.⁷

Alltför korta fängelsestraff, som redan då ansågs mindre tillfredsställande både från allmänpreventiv och individualpreventiv synpunkt, borde dock inte förkortas ytterligare genom villkorlig frigivning. Det ansågs också uppenbart att behovet av stöd var som störst vid längre strafftider. Ett år ansågs tillräckligt för att Kriminalvården skulle hinna bilda sig en uppfattning om den dömdes chanser att klara sig väl på fri fot (en förutsättning för villkorlig frigivning var alltjämt att omständigheterna gjorde sannolikt att den dömda skulle på fri fot förhålla sig väl).⁸

År 1943 antogs en ny lag om villkorlig frigivning (lagen den 18 september 1943 [nr 691] om villkorlig frigivning). Det var nu distinktionen mellan obligatorisk och fakultativ frigivning infördes. Den sistnämnda sågs som en belöning som de skötsamma fick del av, medan de obligatoriska sågs som en slags tvingade eftervård för de som inte bättrat sig under anstaltsvistelsen.⁹ Som skäl för att utöka institutets tillämpningsområde anfördes bland annat följande.

Det är samhällets skyldighet att bättre än hittills sörja för att de som underkastas frihetsstraff därefter bliva på ett nöjaktigt sätt anpassade till livet utanför anstalten; en ändamålsenlig eftervård påkallas också av samhällets eget intresse att förebygga, att frigivna fångar återfalla i brott eller annat asocialt levnadssätt.¹⁰

En straffavkortning ansågs dock inte lämplig vid de allra kortaste frihetsstraffen, men med hänsyn till institutets betydelse för en effektiv eftervård ansågs det samtidigt angeläget att det kom till användning i så stor omfattning som möjligt. Ytterligare ett skäl att undanta de kortaste strafftiderna var att det ansågs viktigt att en såsom påtryckningsmedel lämplig straffåterstod uppkom.¹¹ I betänkandet framhölls också att det fanns anledning att hysa förhoppning om att ökad an-

⁷ A.bet s. 118 f.

⁸ A.bet s. 121 f.

⁹ Prop. 1943:252, Första lagutskottets utlåtande nr. 49 och rskr. 352 samt SOU 1938:25. Frågan om villkorlig frigivning hade därtill också berörts i Thyrén, Principerna för en strafflagsreform del I s. 86 ff. och del III s. 146 f., SOU 1933:11 och SOU 1923:9.

¹⁰ SOU 1938:25 s. 33.

¹¹ A.bet. s. 35 samt prop. 1943:252 s. 27 ff.

vändning av villkorlig frigivning skulle visa sig ägnad att verksamt bidra till att minska antalet återfall i brott.¹²

Obligatorisk frigivning för den som undergick tidsbestämt frihetsstraff på minst sex månader skulle ske efter fem sjattedelar av strafftiden. En nyhet var således att det var den utdömda, och inte den avtjänade, strafftiden som var bestämmande. En person som dömts till sex månaders frihetsstraff skulle villkorligt frigives efter fem månader. En viktig skillnad mot den nuvarande villkorliga frigivningen, som även den beskrivs som obligatorisk, är att tidpunkten för frigivningen enligt gällande regler ska skjutas upp vid särskilda skäl. Frigivningstidpunkten är således fakultativ. Det gällde inte för den obligatoriska frigivningen som nu infördes, utan här skedde frigivning på fem sjattedelsdagen alldeles oavsett hur den dömde skött sig under anstaltsvistelsen.

Kvotdelen för fakultativ villkorlig frigivning skulle däremot fortfarande vara två tredjedelar men den minsta strafftid som den dömde skulle ha avtjänat sänktes från ett år till åtta månader.¹³ Här var således avtjänandetiden fortfarande avgörande.

År 1961 sänktes den minsta tid som den dömde skulle ha avtjänat för att få fakultativ villkorlig frigivning från åtta till fyra månader. Kvotdelen om två tredjedelar behölls.¹⁴ Enligt Fångvårdsstyrelsen hade tyngdpunkten vid prövningen av den fakultativa frigivningen förskjutits och det hade fått till följd att anstaltsdisciplinen förbättrats påtagligt samt att fler frigavs enligt den fakultativa regeln. Fokus lades i större utsträckning på den dömdes uppförande under anstaltsvistelsen, särskilt arbetsviljan, samt vid de förhållanden i vilka han eller hon skulle komma att försättas i efter frigivningen, i stället för på

¹² A.prop. s. 29.

¹³ I betänkandet föreslogs att om avtjänandetiden översteg tre år skulle en möjlighet till villkorlig frigivning redan efter halva strafftiden finnas, se SOU 1938:25 s. 5 och prop. 1943:252 s. 32, där det inte godkändes. Sänkningen från ett år till åtta månader avseende den fakultativa frigivningen föreslogs inte i betänkandet och beslutades inte av regeringen utan i stället vid Lagutskottets behandling, se Första lagutskottets utlåtande nr. 49 s. 24. Lagutskottet diskuterade också om fakultativ villkorlig frigivning borde kunna användas i lika stor utsträckning som den obligatoriska, men mot bakgrund av de praktiska svårigheter en sådan utvidgning skulle kunna föra med sig avstod utskottet från ett sådant förslag.

¹⁴ Prop. 1961:125, 1LU 32, rskr. 230 och SOU 1956:55 s. 96 ff. Fångvårdsstyrelsen hade i skrivelse den 3 januari 1961 uttalat att en utvidgning av möjligheten att tillämpa fakultativ villkorlig frigivning var så angelägen att brottsbalkens ikraftträdande inte kunde avvaktas utan att Strafflagberedningens förslag borde brytas ut till särbehandling, vilket skedde.

tidigare brottslighet. Fakultativ frigivning fick beviljas om den kunde antas främja den dömdes anpassning i samhället.¹⁵

Reglerna i 1943 års lag överfördes i allt väsentligt till brottsbalken, men kort efter balkens ikraftträdandet ändrades reglerna igen.¹⁶ Den obligatoriska villkorliga frigivningen avskaffades. Den fakultativa villkorliga frigivningen ändrades på det sättet att det öppnades en möjlighet till villkorlig frigivning redan efter halva tiden vid särskilda skäl. Det avgörande skulle vara om en så tidig frigivning framstod som motiverad från resocialiseringssynpunkt. Huvudregeln skulle dock alltjämt vara frigivning efter två tredjedelar, men för främst unga lagöverträdare eller vid mycket långa strafftider öppnades en möjlighet till halvtidsfrigivning. Kravet på att verkställigheten pågått i minst fyra månader behölls, men med undantag då reststraff avtjänades på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet. I de fallen kunde villkorlig frigivning ske utan att föreskrivna minimitider avtjänats. Som skäl för bibehållen minimitid angavs att frivården inte skulle belastas för hårt, samtidigt som en sänkning var önskvärd ur ett principiellt perspektiv.¹⁷

Trots att den obligatoriska villkorliga frigivningen avskaffades förutsattes det i förarbetena att den fakultativa villkorliga frigivningen skulle användas i lika stor utsträckning som den obligatoriska.¹⁸ Med hänsyn till den betydelse eftervården tillmättes ansåg man att sloandet av den obligatoriska villkorliga frigivningen inte fick leda till att de dömda annat än undantagsvis vägrades villkorlig frigivning. Den villkorliga frigivningen var avsedd som ett regelmässigt led i behandlingen av den dömda. Utrymmet för att bestämma lämplig frigivningsdag skulle dock vidgas och prövningen mer än dittills gälla inte om frigivning skulle ske utan *när* den skulle äga rum.¹⁹

Den tid som den dömda skulle ha avtjänat för att erhålla villkorlig frigivning sänktes därefter från fyra till tre månader 1980. Det var

¹⁵ Prop. 1961:125 s. 11. Ingen remissinstans avstyrkte sänkningen av minimitiden. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran, se a.prop. s. 13.

¹⁶ Prop. 1965:159, 1LU 37, rksr. 378.

¹⁷ Ändringen genomfördes i syfte att skapa enhetliga regler för villkorlig frigivning inom Norden, se Ds 1965:3 och prop. 1965:159 s. 7 f. och 24 f. och 34 samt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

¹⁸ Prop. 1965:159 s. 26.

¹⁹ A.prop. s. 27. I promemorian föreslogs en övergång till hälftenfrigivning samt en sänkning av minimitiden till tre månader, se a.prop. s. 14. Som skäl åberopades att man borde ha möjlighet att på ett tidigare stadium avbryta en anstaltsbehandling som inte längre var påkallad från individualpreventiv synpunkt och att man borde ha större möjligheter att välja den frigivningsdag som var lämplig. Då var villkorlig frigivning efter halva strafftiden möjlig i Danmark, Finland och Norge.

främst den nordiska rättslikheten samt att det i praktiken innebar en förhållandevis betydande förkortning av frihetsstraffets längd för de drygt fyrahundra personer som varje år dömdes till fyra månaders fängelse som motiverade sänkningen.²⁰

År 1982 var det återigen dags för en sänkning av minimitiden, denna gång från tre till två månader. Förslaget behandlades med förtur trots att det var föremål för remissbehandling.²¹ Fängelsestraffkommittén motiverade sitt förslag att sänka minimitiden från tre till två månader bland annat genom att hänvisa till Brå-rapport 1977:7 – *Nytt straffsystem – idéer och förslag* – där det föreslagits att minimitiden helt borde avskaffas. Enligt arbetsgruppen som skrivit rapporten fanns det inga principiella skäl för att behandla korttidsfångar annorlunda och minimitiden ledde därtill till orättvisa tröskeffekter. Den dåvarande minimitiden i anstalt om tre månader medförde samma tid i anstalt oavsett om strafftiden var tre månader eller fyra månader och 15 dagar, eller i undantagsfall sex månader. De praktiska skälen ansågs inte heller väga särskilt tungt.²² Nordiska straffrättskommittén hade varit av samma åsikt, men menade att minimitiden borde vara två månader.²³

Enligt Fängelsestraffkommittén talade dock de administrativa svårigheterna för att inte helt avskaffa minimitiden, liksom att villkorlig frigivning från ett fängelsestraff om 14 dagar skulle leda till faktiska verkställighetstider som var alltför korta. Det fanns heller inte skäl att avkorta så korta straff. Även den nordiska rättslikheten framhölls.²⁴

I den efterföljande propositionen konstaterades att Fängelsestraffkommitténs förslag om sänkning av minimitiden stod i god överensstämmelse med det som då var den allmänt accepterade målsättningen för kriminalpolitiken – att sträva efter att minska de skadeverkningar som frihetsstraff ostridigt förde med sig. Detta skulle ske genom att minska antalet frihetsberövanden, men också genom att avkorta längden på dem som ändå måste beslutas. Vid så korta fängelsestraff som det nu var fråga om ansågs en sådan ändring inte heller äventyra den allmänna laglydnaden.²⁵

²⁰ Prop. 1978/79:212 s. 66 ff., JuU38, rskr. 408 och SOU 1977:83 samt NU A 1978:6, NU 1970:3 och Brå-rapport 1977:7.

²¹ Prop. 1981/82:153, JuU51, rskr. 279 och SOU 1981:92. Att vissa frågor skulle förtidsbehandlas hade riksdagen gett tillkänna till regeringen, se JuU 1978/79:9 och rskr. 1978/79:53.

²² Brå-rapport 1977:7 s. 248 ff.

²³ NU A 1978:6 s. 27 f.

²⁴ SOU 1981:92 s. 106.

²⁵ Prop. 1981/82:153 s. 8 f.

Ett annat skäl för reformen var den oroande beläggningsituationen vid Kriminalvårdens anstalter. Då frågan om minimitiden ansågs vara av begränsad betydelse från principiell synpunkt kunde den behandlas med förtur.²⁶ Innebörden av ändringen blev att frigivning inte fick ske förrän verkställigheten av straffet hade pågått i minst två månader.

I samband med den så kallade halvtidsreformen 1983 blev det i princip fråga om obligatorisk frigivning efter att halva strafftiden avtjänats, med vissa undantag.²⁷ Någon ändring av minimitiden gjordes dock inte.

När Fängelsestraffkommittén återkom till frågan om villkorlig frigivning i sitt huvudbetänkande 1986 föreslog kommittén att minimitiden för fängelsestraff återigen skulle vara en månad (allmänna fängelseminimum hade 1981 sänkts från en månad till 14 dagar, se vidare avsnitt 10.3.2) och som ett led i detta att minimitiden för villkorlig frigivning skulle slopas. Ändringen skulle innebära att den minsta strafftiden uppgick till tjugo dagar, vilket enligt kommittén kunde verkställas utan att administrativa svårigheter uppstod. Kortare tider än så i fängelse kunde dock inte förordas. Ordningen skulle också innebära att alla tröskeffekter eliminerades. Det skulle därtill alltid finnas en möjlighet att förverka dagar vid misskötsamhet eller återfall i brott, vilket låg i linje med vissa andra förslag som kommittén lämnade (återfall skulle endast få beaktas genom förverkande och inte vid straffmätningen). För de som dömts till fängelse kortare tid än sex månader föreslogs en möjlighet att underlåta att besluta om övervakning, varför inte heller frivården skulle belastas alltför mycket av en sådan ändring. Kommittén ansåg att korttidsdömda, det vill säga de med straff om högst två månader, aldrig borde bli föremål för frivårdens åtgärder. Resurserna borde i stället användas där de behövdes som mest.²⁸

Fängelsestraffkommitténs förslag ledde inte till lagstiftning utan i stället uttalade justitieministern i 1992 års budgetproposition att kommitténs förslag inte var ägnade att ligga till grund för en långsiktig och varaktig lösning av den villkorliga frigivningen.²⁹ I avvaktan

²⁶ A.st. En följdändring blev också att det infördes en regel om att villkorlig frigivning inte ska ske från fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken eller från ett förvandlingsstraff för böter.

²⁷ Prop. 1982/83:85, JuU26 och rskr. 241 samt SOU 1981:92.

²⁸ SOU 1986:14 s. 95 f.

²⁹ Prop. 1991/92:100, bilaga 3 s. 46. Straffsystemkommittén kom sedermera att tillsättas, dir. 1992:47, med uppdrag att lägga fram förslag till vad som i ett längre perspektiv borde gälla för frigivning från fängelsestraff. Kommittén skulle därvid pröva om systemet med villkorlig frigivning skulle behållas och hur detta i så fall borde vara utformat.

på en mer omfattande utredning utarbetades i stället en promemoria inom Justitiedepartementet.³⁰ I den efterföljande propositionen kom lagtexten att formuleras så att den som avtjänar fängelse på viss tid, minst en månad, fick medges villkorlig frigivning.³¹ Det förslaget godtog dock inte av riksdagen utan i stället gällde kravet på att minst två månader alltid skulle avtjänas vidare.³² Detta gällde vid strafftider upp till ett år. Vid strafftider över ett år men kortare än två gällde i stället att minst åtta månader samt en tredjedel av den tid som översteg ett år hade avtjänats. Vid längre strafftider än så var det i stället endast krav på att halva strafftiden hade avtjänats.

Därefter ändrades reglerna om villkorlig frigivning återigen 1999 och nu sänktes minimitiden till dagens nivå, det vill säga en månad.³³ Straffsystemkommittén hade dock föreslagit att villkorlig frigivning skulle ske när minst tjugo dagar av strafftiden hade avtjänats samt att allmänna fängelseminimum skulle höjas till en månad. Syftet var att samtliga som döms till ett tidsbestämt fängelsestraff skulle omfattas av reglerna om villkorlig frigivning.³⁴ I praktiken skulle det innebära att ett fängelsestraff om en månad skulle avtjänas under tjugo dagar i anstalt. Regeringen ifrågasatte dock om en så kort anstaltsvistelse kunde anses vara tillräckligt ingripande samt om det kunde försvaras att ha så korta reststraff som tio dagar.³⁵

Som skäl för att sänka minimitiden anfördes i propositionen att domar på två och tre månaders fängelse i praktiken medförde lika långa vistelser i anstalt, nämligen två månader. Detta ansågs otillfredsställande trots att de som dömts till tre månaders fängelse fick prøvotid och i vissa fall övervakning. Regeringen konstaterade också att cirka en fjärdedel av samtliga utdömda fängelsestraff avsåg två eller tre månaders fängelse.³⁶

Regeringen ansåg dock inte att det fanns tillräckliga skäl att höja allmänna fängelseminimum (som också föreslagits, se vidare avsnitt 10.3.2), men att en lämplig avvägning mellan de intressen som stod mot varandra var att sänka den minsta tid i anstalt som skulle avtjänas

³⁰ Justitiedepartementet, Promemoria om villkorlig frigivning, april 1992 (dnr 86-980). Se också SOU 1991:45.

³¹ Prop. 1992/93:4.

³² Justitiekontorets betänkande 1992/93:JU19. Kvotdelen som skulle avtjänas bestämdes utifrån strafftidens längd.

³³ Prop. 1997/98:96 s. 122 ff.

³⁴ SOU 1995:91 avsnitt 14.5.4.

³⁵ Prop. 1997/98:96 s. 122 f.

³⁶ A.prop. s. 122.

innan villkorlig frigivning till en månad, vilket sedan dess innebär att fängelsestraff på en månad eller mindre är undantagna från villkorlig frigivning.³⁷ Efter detta har frågan om minimitiden inte behandlats i något lagstiftningsärende.

10.2.3 De nordiska länderna och Tyskland samt England och Wales

I *Finland* ska den dömda friges villkorligt från tidsbestämda fängelsestraff när han eller hon har avtjänat två tredjedelar av straffet. En dömd som under fem år före brottet inte avtjänat ett fängelsestraff i fängelse ska dock friges när hälften av straffet har avtjänats. Detsamma gäller den som var under 21 år när brottet begicks. I samtliga fall gäller att minst 14 dagar ska avtjänas (2 c kap. 5 § strafflagen).³⁸

I *Norge* kan Kriminalomsorgen enligt 42 § lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven; strgjl.) besluta om villkorlig frigivning (løslate på prøve) när den dömda har avtjänat två tredjedelar av straffet, dock minst sextio dagar. I denna tid ska eventuella frihetsberövanden, till exempel häktning, räknas in. Om villkorlig frigivning innebär att den återstående strafftiden understiger 14 dagar krävs särskilda skäl för att villkorlig frigivning ska komma på fråga. Kriminalomsorgen kan också besluta om villkorlig frigivning efter att halva strafftiden (inkluderat alla frihetsberövanden), och minst 60 dagar, har avtjänats om särskilda skäl talar för. Det finns också en möjlighet att villkorligt frige en dömd kort tid före det att villkorlig frigivning annars skulle ske vid särskilda skäl.

Även i *Danmark* gäller att den dömda kan friges villkorligt (ordinær løsladelse på prøve) när två tredjedelar av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats (38 § lov om straff [straffeloven; strl.]). Det är Kriminalforsorgen som beslutar. Om särskilda skäl föreligger kan villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt och den dömda avtjänat halva strafftiden, dock minst två månader (s.k. ekstraordinær prøveløsladelse enligt 38 § andra stycket). Enligt 40 a § kan en dömd därtill villkorligt friges efter att halva strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, även utöver de situationer som anges i 38 § andra stycket.

³⁷ A.prop. s. 123.

³⁸ Det finns ett förslag om att förändra reglerna om villkorlig frigivning något i Finland, se regeringsproposition med förslag om ändring av 2 c kap. 5 § strafflagen (dnr VN/23941/2023).

Enligt isländsk rätt gäller att the Prison and Probation Authority (motsvarar i huvudsak Kriminalvården) kan besluta om villkorlig frigivning när den dömda har avtjänat två tredjedelar av den ådömda strafftiden (Execution of Sentences Act No. 15/2016 kap. VIII, art. 80–82).³⁹ Det finns vissa möjligheter till villkorlig frigivning redan efter halva strafftiden, till exempel för den som inte tidigare är dömd för brott. Den som var under 21 år kan villkorligt frigives redan efter att ha avtjänat en tredjedel av strafftiden. Inga minimitider, utöver avtjänad kvotdel, är föreskrivna.

I *Tyskland* kan domstol under vissa förutsättningar bevilja villkorlig frigivning (bewährung) när två tredjedelar av det utdömda fängelsestraffet, dock minst två månader, har avtjänats (sec. 57 Strafgesetzbuch; StGB).

I *England och Wales* sker villkorlig frigivning automatiskt efter halva strafftiden vid utdömda strafftider under två år (den dömda är under s.k. licence). I praktiken innebär detta vid en strafftid om sex månader att tre månader avtjänas i anstalt och sedan är den dömda under licence i de återstående tre månaderna. Därefter sker ytterligare övervakning under nio månader (post-sentence supervision). Vid strafftider överstigande två år avtjänas också som huvudregel halva strafftiden i anstalt och resterande strafftid i samhället under vilken den dömda är ställd under övervakning samt villkor. För vissa särskilt allvarliga vålds- och sexualbrott sker villkorlig frigivning först efter två tredjedelar av strafftiden. Även för terroristbrott finns särskilda regler om hur stor andel av strafftiden som ska avtjänas i anstalt.

10.3 Allmänna fängelseminimum

10.3.1 Fängelsestraffets nedre gräns i dag

Ett avskaffande eller en sänkning av minimitiden för villkorlig frigivning kan enligt vår mening inte diskuteras isolerat från frågan om allmänna fängelseminimum. Enligt 26 kap. 1 § brottsbalken döms fängelse ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för

³⁹ Det bör här noteras att den översättning av den isländska verkställighetslagen som går att nå via <https://www.fangelsi.is/media/skjol/Execution-of-Sentences-Act-No-15--23-March-2016.pdf> (hämtad den 7 februari 2024) är felaktigt översatt avseende art. 80. Dels anges en tredjedel i stället för två tredjedelar i det första stycket, dels är styckesindelningen inkorrekt. Den isländska lagtexten kan nås via <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2016015.html>. Stort tack till doktorand Gunnar Baldvinsson vid Uppsala universitet för hjälp med en korrekt översättning!

det aktuella brottet. Fängelse på viss tid får inte understiga 14 dagar och inte överstiga 10 år, eller i vissa fall 18 år. Allmänna fängelseminimum är således 14 dagar och det högsta tidsbestämda straffet, vid flerfaldig brottslighet och återfall, är 18 år (se 26 kap. 2–3 a §§).

När fängelse döms ut i förening med skyddstillsyn gäller i stället vad som anges i 28 kap. 3 §, vilket för närvarande innebär att straffminimum är detsamma, 14 dagar, men straffmaximum är i stället tre månader.

10.3.2 Tidigare överväganden gällande allmänna fängelseminimum

Brottsbalken träder i kraft

I samband med att brottsbalken trädde i kraft 1965 sammanslogs de två straffarterna fängelse och straffarbete till ett enhetligt tidsbestämt frihetsstraff som fick benämningen fängelse. Målet med reformen var att på bästa sätt kunna återanpassa den dömda inom straffverkställighetens ram, allt i enlighet med de individualpreventiva tankegångar som i stor utsträckning präglar brottsbalkens förarbeten. Fängelse kunde ådömas på viss tid, högst tio år, eller på livstid. Då var allmänna fängelseminimum en månad. Vid flerfaldig brottslighet var i stället 12 år det längsta tidsbestämda straff som kunde dömas ut. Skälen för att det valda minimistraffet sattes till just en månad var att en höjning till två eller tre månader inte skulle leda till att andra påföljder valdes i samband med vad som nu benämns som artbrottslighet, utan i stället till att strafftiderna ökade generellt. En sådan utveckling ansågs inte önskvärd.⁴⁰

Strafflagberedningen ansåg att de nackdelar som följde med alltför många korta fängelsestraff var att det innebar att många kom i kontakt med fängelsemiljön, att Kriminalvårdens resurser inte kunde användas

⁴⁰ SOU 1953:17 s. 78 ff., SOU 1956:55, och prop. 1962:10 s. B 39 f. och 45. Enligt strafflagen hade gällt för straffarbete ej under två månader och för fängelse ej under en månad. Vid sammanträffade av brott kunde de för brotten föreskrivna straffen överskridas, men aldrig med mer än 2 år. Strafflagskommissionen hade i SOU 1923:9 föreslagit en nedre gräns vid tre månader. Redan då anfördes som skäl att användningen av de korta frihetsstraffen borde inskränkas samt att det var en strävan som gjort sig gällande runt om i världen. Dessa hade ingen förbättrande verkan och om lidandet var för kort verkade straffet inte heller avhållande. Strafflagskommissionen ansåg dock att maximum borde vara 15 år, se s. 247 och 258. Strafflagskommissionens förslag byggde bl.a. på Thyrén, Principerna för en strafflagsreform s. 62 ff.

där de behövdes som mest och att anstalterna blev överbelagda.⁴¹ Allmänna fängelseminimum var därefter en månad fram till 1981.

Fängelsestraffkommittén och sänkningen till 14 dagar

Diskussionen om de korta fängelsestraffens berättigande var intensiv under hela 1900-talet, men för svensk del var det särskilt den redan nämnda Brå-rapporten *Nytt straffsystem – idéer och förslag* som kom att spela störst betydelse. Arbetsgruppen bakom rapporten hade kommit fram till att det endast fanns ett betydelsefullt argument mot att sänka straffminimum (som då var en månad), nämligen att det inte gick att bortse från att det absoluta antalet frihetsstraff skulle öka. Enligt gruppen kunde detta dock relativt lätt motarbetas genom att det tydligt klargjordes att ett primärt mål med reformen av straffsystemet var att minska tillämpningsområdet för frihetsstraff i stort. En minskning av användandet av frihetsstraffen skulle medföra betydande fördelar: mindre strafflidande för de dömda och lägre kostnader för staten. Arbetsgruppen föreslog mot denna bakgrund att allmänna straffminimum skulle sänkas till en vecka, vilket ansågs korrespondera med den kortaste tid som av administrativa skäl var möjlig att verkställa.⁴²

Brå-rapporten ledde till att två kommittéer tillsattes, varav Fängelsestraffkommittén behandlade frågor med anknytning till fängelsestraffens utformning. Enligt direktiven skulle en utgångspunkt för Fängelsestraffkommitténs utredning vara att fängelsestraffet inte är ägnat att medföra några positiva effekter utan tvärtom ofta har direkta skadeverkningar. Därför borde också minimitiden sänkas.⁴³ Det bör framhållas att en övervägande majoritet av fängelsestraffen var korta vid denna tid: nära 40 procent av totalt 12 000 fängelsedomar var högst en månad såväl 1973 som 1976.⁴⁴

Förslaget om 14 dagars minimum utarbetades i delbetänkandet *Fjorton dagars fängelse. Minimitid för fängelsestraff* (SOU 1980:1).⁴⁵ Fängelsestraffkommittén konstaterade att kritiken mot de korta fäng-

⁴¹ SOU 1953:17 s. 78 f., SOU 1956:55 s. 7 och 86 samt prop. 1962:10 s. C 239.

⁴² Brå-rapport 1977:7 s. 258 ff.

⁴³ Dir. 1979:34.

⁴⁴ Brå-rapport 1977:7 (avseende 1973) samt Brå-tabell 40F (avseende 1976).

⁴⁵ Prop. 1980/81:44 s. 1. Även i 28 kap. 3 § sänktes minimistraffet till 14 dagar och införandet av den påföljdskombinationen hade också krävt ett antal följändringar i 26 kap. 1 §, se vidare i prop. 1978/79:212.

elsestraffen inte sällan grundades på att den korta strafftiden inte gav möjlighet till behandling av den dömda. Samtidigt hade behandlingstanken kommit att utsättas för alltmer intensiv kritik, vilket bland annat kommit till uttryck i utredningens direktiv. Bibehållandet av de korta fängelsestraffen kunde dock enligt kommittén motiveras av allmänpreventiva synpunkter samt att vissa brottstyper är så allvarliga att en frihetsberövande åtgärd framstår som oundviklig. Kommittén bedömde dock att fängelsestraffets allmänpreventiva funktion inte skulle försvagas om straffminimum sänktes. Det ansågs i stället vara själva hotet om att hamna i fängelse, oavsett längd, som verkade avskräckande. Gällande risken för att det absoluta antalet frihetsstraff skulle öka vid en sänkning anslöt sig kommittén till de slutsatser som framförts i Brå-rapporten.

Som ytterligare en fördel med en sänkning av straffminimum framhölls att straffen totalt sett skulle bli kortare eftersom mer än en tredjedel av alla fängelsestraff då låg vid den nedre gränsen. Man kunde enligt kommittén anta att domstolarna, även om straffminimum sänktes, skulle fortsätta tillämpa minimum i många fall. Ytterligare fördelar ansågs vara ett minskat strafflidande för de dömda och lägre kostnader för samhället. Slutligen skulle också en sänkning av straffminimum ge större möjligheter till differentiering i straffmätningen på de lägsta straffnivåerna samt bidra till en ökad enhetlighet i Norden.

Gällande minimitidens längd hade flera remissinstanser reagerat mot en vecka, som föreslagits i Brå-rapporten. Kommittén konstaterade att en övervägande majoritet av befolkningen torde uppleva ett fängelsestraff som en större belastning än ett bötesstraff eller kriminalvård i frihet. Detta förutsågs inte förändras av en sänkning. En alltför stor sänkning ansågs dock innebära vissa risker. Fängelsestraffets allmänpreventiva funktion kunde urholkas, straffen uppfattas som orättvisa och som en alltför ringa påföljd och därmed föredras framför böter vid en ekonomisk kalkyl. En risk för att det absoluta antalet fängelsestraff ökade fanns också. En lämplig avvägning ansågs därför vara att sänka minimitiden till 14 dagar, vilket föreslogs.

Det kan vara värt att framhålla att kommittén framhöll att frågan om minimitiden är tätt sammankopplad med reglerna om villkorlig frigivning och att ett slutligt ställningstagande i frågan därför inte kunde ges förrän efter omfattande utredningsarbete i huvudbetänkandet. Att sänka minimistraffet ansågs dock såväl enkelt som angeläget, varför förslaget ändå lämnades i detta tidiga skede.

I den efterföljande propositionen framhöll departementschefen att det kommit att bli en allmän uppfattning att fängelsestraffet har övervägande negativa effekter för de som straffas. De förhoppningar som fanns då brottbalken infördes, att kunna utforma straffverkställigheten så att den främjade den dömdes anpassning i samhället, hade inte infriats. Behandlingstanken var i stället nu starkt ifrågasatt. Det ansågs klart belagt att anstaltsvistelsen i sig har en nedbrytande inverkan på den dömdes personlighet. Återfallsfrekvensen var hög, särskilt för de som dömts till långa fängelsestraff. På i huvudsak de skäl som kommittén anfört kom allmänna fängelseminimum därför att sänkas till 14 dagar och har varit det sedan dess.⁴⁶ Flera förslag om en höjning har dock lämnats i tiden därefter och dessa refereras kort härnäst.

Utredningsförslag i tiden därefter

Fängelsestraffkommitténs slutbetänkande

Som påpekats ovan föreslogs sänkningen till 14 dagar i ett delbetänkande och i sitt slutliga förslag föreslog kommittén en återgång till allmänna straffminimum om en månad.⁴⁷ Kommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att frågan om minimitiden för fängelse hade brutits ut från kommitténs övriga utredningsuppdrag trots att den inte slutligt tagit ställning till flera angränsande frågor. Det gällde till exempel bötesstraffets användningsområde samt reglerna om villkorlig frigivning. Ett mål med kommitténs slutliga förslag var att genomföra en försiktig sänkning av nivån på straffen, och den föreslog därför bland annat en ökad användning av bötesstraffet. Kommittén föreslog en höjning från 120 till 200 som maximalt antal dagsböter, samt vid flercaldig brottslighet en höjning till 300 dagsböter. Vidare föreslogs att böter skulle föreskrivas som straffminimum för ett större antal brott, bland annat för normalgraden av misshandel, stöld, bedrägeri och förskingring. Målet var att åstadkomma en övergång från fängelse till höga böter, och genom de lämnade förslagen ansåg man att utrymmet för de allra kortaste fängelsestraffen (under en månad) skulle minska betydligt, vilket talade för att höja minimitiden för fängelse. Även relationen och svårhetsgraden mellan de olika påföljderna ansågs tala

⁴⁶ Prop. 1980/81:44 s. 6 ff.

⁴⁷ SOU 1986:14 avsnitt 12.4, vilket detta avsnitt är en sammanfattning av.

för en höjning – enligt kommittén kunde det inte uteslutas att mycket höga bötesstraff för den enskilde kunde framstå som ett strängare straff än ett mycket kort fängelsestraff. Det ansågs finnas en klar risk för att de höga bötesstraffen som föreslogs skulle uppfattas som strängare än fängelse i 14 dagar, vilket ansågs tala för en höjning av minimitiden. I praktiken skulle de förslag som lämnades innebära att den kortaste tiden i anstalt skulle uppgå till tjugo dagar (villkorlig frigivning efter två tredjedelar av som minst trettio dagar), vilket skulle innebära en ökning med sex dagar jämfört med ett fängelsestraff om 14 dagar. Kommittén föreslog också att minimitiden för fängelse i kombination med skyddstillsyn skulle höjas på motsvarande sätt, men fann inte skäl att höja lägsta tiden för förvandlingsstraff för böter. Kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

Straffsystemkommittén

Straffsystemkommittén, vars förslag om en slopad minimitid inför villkorlig frigivning redan behandlats i avsnitt 10.2.2 ovan, föreslog i samma betänkande genomgripande förändringar av påföljdssystemet i syfte att åstadkomma ett sammanhållet straffsystem som byggde på proportionalitet, rättvisa, klarhet, förutsebarhet och humanitet.⁴⁸ Prognostänkandet skulle helt utmönstras ur påföljdsbestämningen och de korta fängelsestraffen ersättas av tillräckligt ingripande alternativ. En del i detta var som sagt ett förslag om att sänka minimitiden för villkorlig frigivning från två månader till 20 dagar samt att allmänna fängelseminimum i samband med det skulle höjas från 14 dagar till en månad.⁴⁹

Kommittén framhöll att verkställighetstider under tio dagar förvisso skulle vara möjliga att verkställa, men att så korta frihetsberövanden inte kunde anses vara ett strängare ingripande än det högsta bötesstraff som kunde dömas ut. Uppbygganden av det system som föreslogs, och som byggde på alltmer ingripande påföljdsalternativ i takt med återfall i brott, ansågs tala för att allmänna straffminimum borde höjas. Även förslaget om att öka användningen av böter ansågs tala i samma riktning. En ökning skulle dessutom, med två tredjedels-

⁴⁸ Se SOU 1995:91.

⁴⁹ Med anledning av Fängelsestraffkommitténs förslag lades i juni 1991 fram en lagrådsremiss där det föreslogs att allmänna fängelseminimum skulle höjas till 15 dagar. Detta förslag upptogs dock inte i den efterföljande propositionen, se prop. 1992/93:4.

frigivning, innebära en straffskärpning om sex dagar för de som dömdes till 14 dagar.

Kommittén framhöll också att 14 dagar endast användes vid vissa specifika brottstyper och att det därför inte är fråga om något ”allmänt” fängelseminimum i egentlig mening.⁵⁰

I den efterföljande propositionen kom regeringen dock fram till att allmänna straffminimum om 14 dagar skulle behållas. Regeringen instämde förvisso i utredningens uppfattning att det skulle vara fördelaktigt om samtliga som döms till tidsbestämda fängelsestraff omfattades av reglerna om villkorlig frigivning. Det fanns dock en risk för att en höjning av allmänna fängelseminimum skulle kunna medföra andra nackdelar. För det första skulle möjligheten att nyansera straffbestämningen beträffande de korta frihetsstraffen förloras. För det andra skulle en höjning av straffminimum medföra förändringar i påföljdspraxis och kunna leda till en allmän straffskärpning i vissa fall. Regeringen ansåg därför att någon höjning inte borde ske.⁵¹

10.3.3 I vilken utsträckning används straff understigande en månad?

Fängelsestraff under en månad kan dömas ut på vilket antal dagar som helst mellan 14 och 29, men efter uttalanden i förarbetena som rekommenderar att domstolar håller sig till 14 respektive 21 dagar är det troligt att de flesta straffen döms ut så.⁵² I den officiella kriminalstatistiken redovisas alla fängelsestraff under en månad i klump, men Brå har bistått utredningen med särskild statistik. Av den framgår att det 2022 dömdes ut 509 fängelsestraff som var 14 dagar och 60 fängelsestraff som var 21 dagar. Det betyder att endast tre fängelsestraff om mindre än en månad bestämdes till ett annat antal dagar än 14 eller 21 dagar. I tabellen nedan redovisas i vilken utsträckning de korta fängelsestraffen kommer till användning i dag och över tid.

⁵⁰ SOU 1995:91 del II s. 353 ff. År 2022 utdömdes 572 fängelsestraff på kortare tid än en månad.

⁵¹ Prop. 1997/98:96 s. 122 ff.

⁵² Se t.ex. prop. 1980/81:44 s. 16 med hänvisning till SOU 1980:1. Se också SOU 1995:91 s. 354.

Tabell 10.3 Domslut efter fängelsetid

	Mindre än 1 mån	Exakt en mån	Mer än 1 mån högst 2 mån	Totalt antal domslut med fängelse ¹	Genomsnittlig utdömd fängelsetid i månader ²	Totalt utdömda fängelseår	Procent domslut mindre än 1 mån
1981	193	5 925	3 312	16 135	–	–	1,2 %
1991	882	4 122	2 559	15 402	6	8 214	5,7 %
1996	477	4 587	2 162	14 064	7	7 618	3,3 %
2001	323	3 104	2 114	12 793	8	8 635	2,5 %
2006	395	3 975	2 368	14 823	9	10 588	2,7 %
2011	300	3 507	2 146	12 919	9	9 558	2,3 %
2016	336	2 898	1 699	10 591	9	8 298	3,2 %
2021	543	2 971	1 691	12 310	13	13 166	4,4 %
2022	572	3 154	1 606	12 556	13	13 286	4,6 %

Brå, tabell 40F. Domslut med påföljd fängelse, efter fängelsetidens längd i månader 1975–2022.

¹ I kolumnen inkluderas även de personer som fått fängelse i kombination med annan påföljd.

² Från och med 2009 är livstidsdomarna inte med i beräkningen av genomsnittstid eller totalt antal utdömda fängelseår (fram till dess räknades med en medellängd om tio år för dessa).

Det kan således konstateras att de korta fängelsestraffen (under en månad) nu för tiden utgör en liten andel av de ådömda fängelsestraffen. En ökning av användandet kan dock ses under senare tid, med en ganska kraftig ökning från 2020 till 2021 med viss fortsatt ökning under 2022. Av de 572 straffen på kortare tid än en månad 2022 var 232 brottsbalksbrott och 340 brott mot specialstraffrättsliga bestämmelser.⁵³

När det gäller brottsbalksbrott användes straff under en månad för brott mot person enligt 3–7 kap. brottsbalken i 17 fall under 2022. Av dessa avsåg 8 misshandel av normalgraden, 5 olaga hot, 1 hemfridsbrott eller olaga intrång, grovt brott, 1 olaga integritetsintrång, 1 ofredande och 1 oaktsam våldtäkt. Förmögenhetsbrotten enligt 8–12 kap. brottsbalken svarade för 194 fängelsestraff kortare än en månad. De största posterna gällde stöld (166 fall) samt skadegörelse (15 fall). Två domar avsåg ringa stöld, en tillgrepp av fortskaffningsmedel, fyra bedrägeri respektive häleri, två förskingringar eller annan trolöshet eller mutbrott och två olovligt brukande. Brott mot allmänheten och staten föranledde straff under en månad i 21 fall, varav de största posterna var brukande av förfalskning (4 fall), våld eller hot mot tjänsteman (11 fall).

⁵³ Brå, tabell 430. Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och fängelsetidens längd i månader 2022.

I specialstraffrätten var 191 av de 340 brotten brott mot trafikbrottslagen. 151 domar avsåg olovlig körning och 29 avsåg grovt rattfylleri. Övriga domar avsåg brott mot narkotikastrafflagen, totalt 122, av vilka 105 avsåg innehav eller bruk (1 § 6 NSL). Övriga avsåg brott mot lagen om totalförsvarsplikt, sju fall, och knivförbudslagen, åtta fall.

10.3.4 Nordisk samt tysk utblick

I *Finland* är allmänna fängelseminimum 14 dagar (2 c kap. 1 § strafflagen). I *Norge* gäller detsamma (6 kap. 31 § strl.). I *Danmark* är allmänna fängelseminimum sju dagar (6 kap. 33 § straffeloven), medan det på *Island* är trettio dagar (kap. V i den isländska strafflagen, lag nr. 19 1940, art. 31). Även i *Tyskland* är allmänna fängelseminimum trettio dagar (§ 38 StGB). Här gäller dessutom att fängelsestraff på kortare tid än sex månader enligt huvudregeln ska dömas ut som böter, även om böter inte är föreskrivet för brottet. Undantag kan endast beslutas om det finns särskilda skäl med hänsyn till gärningen eller till gärningspersonen som gör att det framstår som oundgängligt att döma ut ett fängelsestraff antingen för att utöva inflytande på den dömda eller av allmänpreventiva skäl (§ 47 StGB).

10.4 Överväganden och förslag avseende minimitid och allmänna fängelseminimum

Bedömning och förslag: Att låta samtliga som döms till tidsbestämda fängelsestraff omfattas av systemet med villkorlig frigivning innebär ett antal fördelar.

- Tiden i anstalt ökar i det nedre spannet och innebär därför en viss skärpning av de korta straffen.
- Samtliga som döms till fängelsestraff på viss tid får minst ett års prövotid och det blir möjligt att ställa alla fängelsedömda under övervakning samt besluta om föreskrifter, vilket också innebär en skärpning av de korta straffen.
- Möjligheterna till återfallsförebyggande arbete ökar.

- Det finns alltid ett reststraff kvar som kan förverkas vid misskötsamhet eller återfall i brott.
- Samtliga tröskeleffekter, med lika långa tider i anstalt trots olika långa strafftider i domslutet, elimineras.

Vi föreslår därför att minimitiden som ska avtjänas innan villkorlig frigivning ska slopas.

För att undvika alltför korta verkställighetstider, men också för att skärpa påföljdssystemet, ska allmänna fängelseminimum höjas till en månad (30 dagar).

För att inte skapa en lucka i straffmätningen mellan böter och fängelse föreslår vi att bötesmaximum höjs till 200 dagsböter vid ett brott och 250 dagsböter vid flerfaldig brottslighet.

10.4.1 Skälen för vår bedömning och våra förslag

Minimitiden

Under förutsättning att allmänna straffminimum höjs till en månad anser vi att det finns betydande fördelar med att låta alla som döms till fängelse på viss tid omfattas av systemet med villkorlig frigivning och att slopa minimitiden.

En fördel med slopad minimitid är att systemet med villkorlig frigivning blir mer sammanhängande om alla omfattas och det eliminerar också de tröskeleffekter som det nuvarande systemet för med sig. Enligt dagens reglering innebär fängelsestraff mellan trettio och 45 dagar lika lång tid i anstalt, nämligen trettio dagar. Visserligen får alla som avtjänar strafftider överstigande trettio dagar ett års prøvotid och inte sällan övervakning, men det går inte att komma ifrån att minimitiden innebär att nästan lika långa straff får olika ingripandegrad i praktiken. Liknande effekter kan uppkomma om den dömda på samma gång avtjänar flera straff – har han eller hon en samlad straffverkställighet som överstiger trettio dagar följer villkorlig frigivning samt prøvotid, men hade inte gjort det om två straff om 14 respektive 21 dagar avtjänats var för sig. Ordningen med en minimitid leder på detta sätt till otillfredsställande resultat som med fog kan upplevas som orättvisa. Starka rättviseskäl talar således för att alla fängelse-dömda bör omfattas av systemet med villkorlig frigivning.

Dagens system med en minimitid innebär också att det saknas en kännbar sanktion för misskötsamhet under verkställigheten av de korta fängelsestraffen. Den som avtjänar ett kort straff kan missköta sig utan att riskera att tidpunkten för frigivningen skjuts upp. Genom att låta de korttidsdömda friges villkorligt kommer också de att få förtjäna sin frigivning genom skötsamhet på samma sätt som alla andra som döms till ett fängelsestraff. Det är vidare viktigt att beakta att det är i de lägre strafftidsintervallen som återfallen är som högst, varför det är särskilt viktigt med övervakning och stöd i dessa fall. Tidigare argument om att frivårdens resurser bör användas där de behövs som mest framstår i ljuset av detta som något felriktade.

Under förutsättning att allmänna straffminimum höjs innebär en slopad minimitid att strafftiden i anstalt ökar i spannet 14–20 dagar. En ordning där alla friges villkorligt innebär också att alla får en prøvotid om minst ett år samt att det blir möjligt att besluta om övervakning samt särskilda föreskrifter. De brottstyper som renderar korta fängelsestraff – främst olovlig körning, grovt brott, narkotikabrott och stöld – men även återfallsfrekvensen bland de korttidsdömda, visar att det är fråga om en grupp som har behov av den stöd, kontroll och hjälp som övervakning innebär.

En förlängning av anstaltsvistelsen leder också till mer av ett verkställighetsinnehåll och inte bara en mycket kortvarig inkapacitering vid de korta strafftiderna. Det kan inte uteslutas att det återfallsförebyggande arbetet blir mer framgångsrikt med en något längre anstaltstid i dessa fall.⁵⁴ De risker och behov som identifieras genom RBM-bedömningen kan inledningsvis hanteras under tiden i anstalt och det återfallsförebyggande arbetet sedan fortsätta i frivård genom övervakning. Fler dömda hinner påbörja programverksamhet eller annan behandling i anstalt och kan sedan fullgöra detta i frivård under prøvotidsåret. Det kan i sin tur inte uteslutas leda till färre återfall bland de korttidsdömda. Att såväl öka strafftiderna som öppna upp för att kunna ställa dessa personer under övervakning skulle således öka samhällsskyddet i den meningen att ett återfallsförebyggande arbete kan påbörjas i anstalt och fortsätta i frivården.

Därtill är den villkorliga frigivningen åtminstone indirekt en del av återfallsregleringen. Vid återfall i brott under prøvotid ska den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad. Även vid annan misskötsamhet finns möjlighet för övervakningsnämnd att förverka upp

⁵⁴ Se vidare avsnitt 12.6.5 där viss forskning presenteras.

till nittio dagar åt gången. Den dömden som är villkorligt frigiven har således ett straffhot vilande över sig, vilket kan verka brottsavhållande samt bidra till skötsamhet i övrigt. Pedagogiken i systemet är därtill tydlig. Den dömden vet att ett reststraff enligt huvudregeln kommer att förverkas vid återfall i brott. Även dessa omständigheter talar för att så många som möjligt av de dömda bör omfattas av systemet med villkorlig frigivning och minimitiden vara så kort som möjligt.

Vi menar också att det ska tydliggöras att den del av fängelsestraffet som avtjänas utanför anstalt under villkorlig frigivning och tillhörande provotid är en del av avtjänandet av det ådömda fängelsestraffet och inte någon straffavkortning (se vidare i avsnitt 12.5). Även det perspektivskiftet talar för att alla som döms till ett fängelsestraff ska omfattas av samma system.

En minimitid har främst ansetts berättigad av att den säkerställer att meningsfull kriminalvård kan bedrivas där den behövs som mest och att så sällan skulle vara fallet vid korta strafftider. Även vi anser Kriminalvårdens resurser ska koncentreras till de fall där de behövs som mest, men som redan framkommit gäller detta även vid korta strafftider, där återfallsfrekvensen är hög. Frågan är om en slopad minimitid kommer att påverka Kriminalvårdens verksamhet på ett sådant sätt att det av detta skäl finns anledning att behålla minimitiden.

Om minimitiden slopas och allmänna fängelseminimum höjs för det med sig att de som döms till en månads fängelse eller mer kommer att frigives villkorligt. År 2022 dömdes det ut 572 fängelsestraff med strafftider under en månad och 3 154 fängelsestraff om precis en månad (30 dagar). Många av dessa kommer alltså i ett förändrat system att belasta Kriminalvårdens verksamhetsgren frivården med anledning av övervakning under den tillkommande provotiden. Som vi framfört ovan menar vi att det finns flera potentiella fördelar med att möjliggöra för övervakning i dessa fall. Fördelarna är enligt vår mening så betydelsefulla att de överväger den belastning som de tillkommande övervakningsåren innebär. Det är inte heller säkert att alla dessa kommer att ställas under övervakning, vilket krävs för att Kriminalvårdens resurser ska tas i anspråk. De som inte övervakas kontrolleras inte aktivt, även om det också för dem gäller ett allmänt skötsamhetskrav.

Kriminalvården kan med stöd av nuvarande regler underlåta att besluta om övervakning när det inte behövs. Så kan vara fallet vid korta strafftider om risken för återfall i brott är låg. Med tanke på att

de korta fängelsestraffen i stor utsträckning används vid de så kallade artbrotten är det mycket som talar för att många inte kommer att behöva övervakning. På så sätt behöver inte påverkan på Kriminalvårdens verksamhet blir så stor. En minimitid som sådan behövs därför inte som en garanti för att Kriminalvårdens resurser tas i anspråk där de behövs bäst, utan den frågan kan hanteras genom övervakningsinstitutet. Även med vårt förslag om obligatorisk övervakning (se avsnitt 10.7 och 8) anser vi på samma sätt att det kan utgöra ett särskilt skäl mot övervakning att strafftiden är kort och återfallsrisken låg.

Det har också anförts att en alltför kort minimitid för med sig administrativa svårigheter, och det är därför vi anser att ett borttagande av minimitiden måste ske samtidigt som en höjning av allmänna straffmaximum. På så sätt undviks alltför korta verkställighetstider. Detta för oss in på nästa fråga – frågan om höjning av allmänna fängelseminimum.

Allmänna fängelseminimum

Som redan framskyttat anser vi, mot bakgrund av den administration som följer av att ett fängelsestraff ska avtjänas i eller utanför anstalt, att alltför korta verkställighetstider inte kan försvaras annat än i undantagssituationer. Det är därför i princip enligt vår mening oundgängligt att höja allmänna straffminimum om alla som dömts till tidsbestämda fängelsestraff ska omfattas av reglerna om villkorlig frigivning.

En nackdel som följer av ett höjt fängelseminimum är att möjligheten att differentiera straffvärdet på de riktigt låga straffnivåerna förloras. Därtill finns en risk för att den allmänna repressionsnivån kommer att öka om inte bötesstraffet används i större utsträckning. År 2022 var det fråga om strafftider understigande en månad i 572 av totalt 12 556 domslut avseende fängelse. Även om bötesstraff i vissa fall kan ersätta de kortare fängelsestraffen kommer strafftiderna oundvikligen att öka.

Detta bör dock ställas mot att det i vissa fall kommer att bli fråga om kortare tid i anstalt i gengäld mot prøvotid under ett år. Vidare kommer samtliga i systemet ha en straffåterstod vid frigivningen som möjliggör adekvata reaktioner vid misskötsamhet och återfall i brott. Deras villkorliga frigivning kan också skjutas upp vid misskötsamhet

vilket inte är möjligt med dagens regler. Vid strafftider om 14 dagar innebär förslaget en ökad anstaltstid om sex dagar (dessa kommer i stället att dömas till trettio dagar om påföljden bestäms till fängelse och villkorligt frigives efter 20 dagar). Vid såväl 21 dagar som vid trettio dagar kommer i stället kortare tid att avtjänas på anstalt (de kommer att dömas till trettio dagar och frigives villkorligt efter 20 dagar). Sammantaget blir därför den totala repressionsökningen inte särskilt stor, vilket gör att ordningen kan försvaras.

Det är måhända något mer problematiskt att möjligheten att göra en nyanserad straffmätning på de lägre nivåerna förloras, men samtidigt rör det sig om ganska få fall per år (572 år 2022). Vi föreslår också höjning av bötesmaximum för att i någon mån kompensera för detta.

Strafftider understigande trettio dagar är också tydligt centrerade till vissa brottstyper, varför det är svårt att i egentlig mening tala om ett allmänt straffminimum. Varken repressionsökningen eller den förlorade möjligheten till nyanserad straffmätning i spannet 14 dagar till 30 dagar väger således enligt vår mening så tungt att de föreslagna ändringarna inte bör genomföras. Vi föreslår därför att samtliga som döms till ett tidsbestämt fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning och att allmänna fängelseminimum ska höjas från 14 dagar till en månad.

10.4.2 Ett följdförslag avseende höjt bötesmaximum

För att minska den lucka i straffmätningen som kan komma att uppstå mellan böter och fängelse om allmänna fängelseminimum höjs från 14 dagar till en månad anser vi att det finns skäl att höja antalet dagsböter som kan dömas ut. På så sätt ökas användningsområdet för dagsböter som straff, vilket framstår som lämpligt. Det blir också möjligt att i större utsträckning även fortsättningsvis differentiera straffmätningen på de allra lägsta straffnivåerna.

Vi föreslår att det ska vara möjligt att döma ut 200 dagsböter i stället för dagens 150 för enstaka brott samt vid flerfaldig brottslighet 250 i stället för som i dag, 200 dagsböter. Ökningen bör genomföras också avseende villkorlig dom och skyddstillsyn på så sätt att de påföljderna ska kunna kombineras med högre bötesbelopp.

10.5 Om prøvotid

10.5.1 Gällande rätt

Efter villkorlig frigivning följer en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, det vill säga reststraffet, men som alltid är minst ett år (26 kap. 10 § brottsbalken).

Under denna ska den frigivne vara skötsam och efter förmåga försöka försörja sig och betala eventuellt skadestånd som har dömts ut på grund av brottet. Den frigivne är också skyldig att inställa sig hos Kriminalvården efter kallelse (26 kap. 11 §). Han eller hon kan ställas under övervakning efter beslut av Kriminalvården 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. Om förutsättningarna för övervakning är uppfyllda kan också beslutas om särskilda föreskrifter enligt 26 kap. 16 § (se om dessa i avsnitt 7.2.4). Så länge inte annat beslutas upphör övervakningen med tillhörande föreskrifter vid prøvotidens utgång.

Om den dömda missköter sig under prøvotiden får Kriminalvården enligt 26 kap. 19 § besluta om de åtgärder som framgår av 26 kap. 18 §, vilket bland annat är nya eller ändrade föreskrifter och varning. Om misskötsamheten är allvarlig och det kan antas att den frigivne inte rättar sig efter någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta får i stället övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst 90 dagar varje gång.

Vid återfall i brott (ny brottslighet) under prøvotiden kan domstolen besluta om förverkande av villkorligt medgiven frihet eller, om så inte sker, bland annat om att förlänga prøvotiden med upp till ett år (34 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken). Det finns ingen officiell statistik som visar hur ofta denna möjlighet används, men det torde vara synnerligen ovanligt.⁵⁵

För beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet gäller att så får beslutas om frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från prøvotidens utgång, medan de alternativa åtgärderna inte får beslutas efter prøvotidens utgång.

Alla rättsverkningar som kan följa på grund av misskötsamhet eller återfall i brott är således knutna till prøvotiden. Det är under den tiden som ett straffhot åvilar den dömda och det är endast om ett

⁵⁵ I doktrinen har den möjligheten benämnts som obsolet, se Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott s. 678.

brott eller annan misskötsamhet begås under prövotiden som övervakningsnämnd eller domstol kan förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller vidta andra åtgärder. Prövotiden är därför av stor betydelse bland annat för den faktiska återfallsregleringen.

Slutligen innebär systemet med prövotid att fängelsestraffet är till fullo verkställt först när prövotiden har löpt ut, förutsatt att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad (26 kap. 10 § andra stycket och 12 § tredje stycket).

Om villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad och en villkorlig frigivning i sin tur sker från den förverkade delen, som på verkställighetsplanet lagts samman med ett annat fängelsestraff, anses påföljden inte fullt verkställd innan den nya prövotiden löpt ut.⁵⁶ Med den nya prövotiden avses den prövotid som började löpa vid den nya villkorliga frigivningen från den förverkade delen som på verkställighetsplanet lagts samman med ett annat fängelsestraff.

10.5.2 Kort bakgrund till den nuvarande ordningen och innebörden i praktiken

De nu gällande reglerna om prövotid infördes 1999 efter förslag av Straffsystemkommittén.⁵⁷ Det huvudsakliga skälet för kommitténs ställningstagande var att det som gäller efter frigivningen bör vara kopplat till det utmätta straffet. Den som dömts för ett lindrigare brott borde enligt kommittén bedömas annorlunda även när det gäller prövotidens längd, det vill säga få en kortare prövotid. Kommittén ansåg därför att prövotiden ska vara beroende av längden på det reststraff som återstår vid den villkorliga frigivningen. För att förverkande av villkorligt medgiven frihet ska framstå som en trovärdig reaktion vid återfall i brott ansågs det dock inte lämpligt att ha alltför korta prövotider. Efter att ha laborerat med tider mellan sex månader och ett år ansåg kommittén slutligen att ett år framstod som lämpligt, vilket också accepterades i den efterföljande propositionen.⁵⁸ Frigivningsutredningen har relativt nyligen instämt i denna bedömning.⁵⁹

Den nuvarande ordningen innebär att alla med avtjänandetider om mer än trettio dagar och upp till tre år har lika lång prövotid, nämligen

⁵⁶ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, (8 juni 2022, version 20 JUNO) kommentaren till 26 kap. 10 § med vidare hänvisning till JO 1975/76 s. 105.

⁵⁷ SOU 1995:91.

⁵⁸ SOU 1995:91 s. 365 f. och prop. 1997/98:96.

⁵⁹ SOU 2017:61 s. 223 f.

ett år. Den differentiering som Straffsystemkommittén anförde som skäl för den nuvarande ordningen gäller således endast vid strafftider som är tre år eller längre.⁶⁰

Sett till de strafftider som döms ut utgör strafftider upp till tre år den absoluta merparten av alla fängelsestraff som döms ut årligen. Totalt dömdes 12 556 fängelsestraff ut 2022. Av dessa var 9 054 högst ett år, 1 526 mer än ett år men högst två år och 874 mer än två år men högst tre år.⁶¹ Det innebär att vid 11 454 av totalt 12 566 utdömda fängelsestraff år 2022, vilket är nittio procent av alla fängelsestraff, var prövotiden ett år. Det betyder i sin tur att prövotidens längd korreponderar med den återstående strafftiden endast i ungefär tio procent av samtliga utdömda fängelsestraff per år.

10.5.3 Ordningen i de nordiska länderna

Vid villkorlig frigivning i Finland gäller en prövotid motsvarande det reststraff som återstod vid frigivningen, men högst tre år. För livstidsdömda är såväl prövotiden som reststraffet tre år (2 c kap. 13 § strafflagen). I Norge gäller att prövotiden går ut vid den tidpunkt då det utdömda fängelsestraffet skulle varit verkställt i dess helhet, vilket innebär att den motsvarar reststraffet (§ 42 straffgjennomføringsloven). I Danmark och på Island fastställer Kriminalomsorgen en prövotid i samband med villkorlig frigivning. Den kan vara som längst tre år, men om den resterande strafftiden överstiger tre år kan den uppgå till fem år (39 § straffeloven och Execution of Sentences Act No. 15/2016 kap. VIII, art. 80–82).

⁶⁰ Kommittén var medveten om detta, liksom att de allra flesta skulle få en prövotid om ett år, se a.bet. s. 366.

⁶¹ Brå, tabell 432. Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och fängelsetidens längd i år 2022.

10.6 Överväganden och förslag avseende prøvotid

Bedömning och förslag: Det finns ett behov av att förlänga den prøvotid som följer efter fängelsestraff upp till tre år för att säkerställa att den dömda kan bli föremål för återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid. Prövotiden ska som huvudregel motsvara det återstående straffets längd, men alltid vara minst två år i stället för minst ett år.

En längre prøvotid innebär att den tid under vilken det är möjligt att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad förlängs och medför därför också en skärpning av regleringen.

De prøvotider som följer vid långa strafftider och som motsvarar den återstående strafftiden (reststraffet) är välvägdade och rimliga. Någon övre gräns för prøvotidens längd ska inte införas.

10.6.1 Skälen för vår bedömning och våra förslag

Vad talar för en förlängning av prøvotiden?

Effekten av dagens reglering talar för en förändring, men inte vilken

Som visats ovan gäller den differentiering som Straffsystemkommittén anförde som skäl för den nuvarande ordningen endast vid strafftider som överstiger tre år. I strafftidsintervallet mellan 31 dagar och tre år får tvärtom alla ett års prøvotid och tiden står med andra ord inte i proportion till reststraffet. Detta bör också ses i ljuset av att strafftider upp till tre år utgör den absoluta merparten av alla fängelsestraff som döms ut årligen. Det skäl som anfördes för den nuvarande ordningen, att det fanns ett behov av att koppla prøvotidens längd till det utmätta straffet, gäller således i mycket liten utsträckning. För omkring nittio procent av alla dömda uppgår i stället prøvotiden till just ett år. Vi menar att en sådan ordning inte är rimlig och inte heller vilar på en hållbar grund. Den kan också med fog upplevas som orättvis: prøvotiden framstår som väldigt sträng för de korttidsdömda och mild för de med längre strafftider, även mot bakgrund av att de sistnämnda tillbringar längre tid i anstalt än de korttidsdömda. Redan detta talar för att någon form av förändring är påkallad, dock inte vilken.

När frågan om prövotidens längd analyseras måste också ses till återfallsstatistiken samt tiden fram till återfall efter frigivning. Talar dessa för att prövotiden bör förlängas i den mening att det finns skäl att tro att en förlängd prövotid, som ju kan kombineras med övervakning, kommer att ha en positiv inverkan på antalet återfall i brott?

*Tiden till återfall efter frigivning från fängelse
talar i viss mån för längre prövotider*

Den senaste slutliga återfallsstatistiken som finns att tillgå avser som redan framhållits de som frigavs från anstalt 2016. Det beror på att Brå redovisar andelen personer som inom loppet av tre år efter en ingångshändelse återfallit i ett nytt lagfört brott. Därtill används en uppföljningsperiod om tre år från ingångshändelsen och en buffertperiod om tre år efter uppföljningsperioden. Ingångshändelser definieras som frigivningar från anstalt, utskrivningar från sluten ungdomsvård, avslutad intensivövervakning med elektronisk kontroll samt lagföringar för andra påföljder genom lagakraftvunnen dom eller beslut från åklagare.⁶²

Av statistiken framgår att mediantiden till den första återfallshändelsen efter avtjänat fängelsestraff var 157 dagar, det vill säga lite drygt fem månader.⁶³ Mediantiden till återfall har ökat sedan 2007, då den var 126 dagar.⁶⁴ Statistiken visar också att återfallsintensiteten minskar över tid samt att personer med fängelse och andra frihetsberövande påföljder uppvisar den största återfallsintensiteten under hela uppföljningsperioden, det vill säga under tre år från frigivning.⁶⁵

Störst andel återfall fanns bland dem som lagfördes för brott mot narkotikastrafflagen (en andel om 53 procent, dock en minskning med 13 procentenheter sedan 2007). Minst återfallsandel återfanns bland dem som blivit dömda sexualbrott (en andel om 19 procent) som grovsta brott och för brott mot allmänheten (en andel om 22 procent).⁶⁶

⁶² Brå, Återfall i brott. Slutlig statistik 2016 s. 7. Den slutliga statistiken från 2017 fanns tillgänglig den 30 maj 2024 och har med anledning av tryckprocess m.m. inte kunna beaktas inom ramen för detta betänkande. För ytterligare statistik, se kap. 3.

⁶³ Brå, Återfall i brott. Slutlig statistik 2016 s. 23.

⁶⁴ Brå, tabell 835, Median av antal dagar till första återfall inom 3 år för samtliga personer som återfallit efter en ingångshändelse 2007–2016 efter mest ingripande påföljd i ingångshändelsen.

⁶⁵ Brå, Återfall i brott. Slutlig statistik 2016 s. 25 f.

⁶⁶ Brå, Återfall i brott. Slutlig statistik 2016 s. 17.

Mediantiden till första återfall enligt den preliminära statistiken för 2020 var 96 dagar, det vill säga lite drygt tre månader (i den preliminära statistiken mäts återfall inom ett år från ingångshändelsen).⁶⁷

Det går således inte att med stöd av mediantiden till första återfall efter frigivning argumentera för att prövotiden bör förlängas – tvärtom tycks de flesta återfallen ske relativt kort inpå en frigivning från anstalt. Sett till vilken brottstyp som renderar i störst antal återfall, nämligen narkotikabrott, kan dock mer behandlingsinriktade argument tala för att det skulle vara verksamt att i fler fall kunna inleda behandlingen i anstalt och låta den pågå under längre tid under prövotid samt övervakning. Här finns forskning som visar att behandling, för att uppnå en riskreducerande effekt för klienter med hög återfallsrisk, måste pågå under en relativt lång tid (minst 200–300 timmar) för att vara framgångsrik.⁶⁸ Det är därför enligt vår mening främst återfallsstatistiken och brottstyperna som talar för att det finns ett behov av att kunna stödja och övervaka dömda personer under längre tid än vad som är fallet i dag.

Ser man till återfallsstatistiken som sådan så återfaller drygt hälften av de som döms till tre års fängelse inom tre år efter avslutad straffverkställighet. Största andelen återfall finns bland de som har dömts till mellan två och sex månaders fängelse. Den preliminära statistiken för 2020 visar att drygt fyrtio procent återfaller inom ett år från avslutad straffverkställighet. Många återfaller således redan under det första året. Detta talar förvisso för att de stödåtgärder som sätts in behöver förbättras snarare än att prövotiden ska förlängas, men som kommer att framgå nedan föreslår vi också att det ska finnas en presumtion för övervakning, vilket innebär att fler kommer att få mer stöd och ställas under strängare kontroll.⁶⁹ Vi menar således att *kombinationen* fler under övervakning samt i vissa fall under längre tid kan ha potential att minska återfallen i brott.

Tilläggs kan också att de som döms till villkorlig dom samt skyddstillsyn står under prövotid i två respektive tre år. Även om prövotiden

⁶⁷ Brå, Återfall i brott. Preliminär statistik 2020 s. 8 f. Andelen som återföll skilde sig tydligt åt mellan könen: andelen kvinnor som återföll var 17 procent och andelen män 26 procent. Den preliminära statistiken för 2021 fanns tillgänglig den 30 maj 2024 och har således inte heller kunna beaktas i detta betänkande.

⁶⁸ Kriminalvården, Forskning och utvärdering inom Kriminalvården, Utvärdering av implementeringen av kримistics i svensk kriminalvård 2014–2017 s. 10 med vidare hänvisningar till Bourgon och Armstrong, Transferring the principles of effective treatment into a "real world" prison setting, *Criminal Justice and Behaviour*, 32(1) s. 3–25, Makarios m.fl., Treatment dosage and the risk principle: A refinement and extension, *Journal of Offender Rehabilitation*, 53(5) s. 334–350.

⁶⁹ Jfr SOU 1981:92 s. 110.

i dessa fall utgör det primära verkställighetsinnehållet och jämförelsen med ett fängelsestraff därför inte är helt rättvis, kan en skyddstillsyn kombineras med många skärpande inslag och därmed få ett betydande repressivt inslag. Särskilt i sådana fall framstår det inte som helt adekvat att prøvotiden är så pass mycket längre vid skyddstillsyn än vid fängelse. Det kan hävdas att det är i viss mån motsägelsefullt att den som döms till fängelse i ett och ett halvt år och därmed har ett års prøvotid verkställer sin påföljd under en kortare tid än den skyddstillsynsdömde.

En förlängd prøvotid innebär en skärpning av fängelsestraffet

Prövotidens viktigaste funktion är att den utgör den tid till vilka alla beslut och rättsverkningar är knutna. Det är under prøvotiden som den dömda kan ställas under övervakning och åläggas föreskrifter. Dessutom är beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet, såväl vid misskötsamhet som vid återfall, kopplade till just prøvotiden. Ett fängelsestraff är inte heller till fullo verkställt förrän prøvotiden har gått ut och det inte längre är möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet. En utsträckning av prøvotiden förlänger således straffet.

Vad talar emot en förlängning?

Mot en ändring av prøvotidens längd i intervallet upp till fängelse tre år talar främst att ordningen med ett års prøvotid har gällt sedan 1999 och tycks fungera väl. Kriminalvården har inte efterfrågat någon förändring. Som visats sker också de allra flesta återfallen inom ett år.

Ytterligare en aspekt att beakta är att Kriminalvårdens resurser ska koncentreras där de behövs mest. Förlängda prøvotider kan, om de kombineras med övervakning, innebära en betydande arbetsbelastning för frivården.

Tiden för när åtgärder kan vidtas vid misskötsamhet och återfall i brott är därtill redan rejält utsträckt. Även om brottet måste ha begåtts under prøvotiden kan beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet vid återfall i brott fattas så länge frågan tas upp i mål där den frigivne häktats eller har fått del av åtalet inom ett från prøvotidens

utgång (34 kap. 5 §).⁷⁰ Beslut om förverkande av övervakningsnämnd får fattas så länge frågan tagits upp före prövotidens utgång (26 kap. 20 §). Möjligheten att tillgripa den mest ingripande reaktionen, förverkande av villkorligt medgiven frihet, är således redan utsträckt i tiden. Något behov av att under ännu längre tid än så kunna förverka villkorligt medgiven frihet har inte framkommit. Domstolen kan också förlänga prövotiden om den inte beslutar om förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Sammanfattande bedömning

Som framgår av våra direktiv ska vi överväga olika alternativ för hur samhällsskyddet kan förstärkas genom ändringar i strafflagstiftningen, analysera för- och nackdelar med dem, och överväga om det är lämpligt att kombinera olika förändringar. Det är i ljuset av detta som vårt förslag om förlängd prövotid ska ses.

Vi anser att det är klart mycket mer ändamålsenligt att skärpa systemet genom en förlängd prövotid efter villkorlig frigivning jämfört med att kraftigt begränsa den villkorliga frigivningen. Förr eller senare måste den som döms till ett tidsbestämt fängelsestraff frigges och det ligger då i samhällets intresse att kunna kontrollera honom eller henne samt att kunna ingripa med adekvata åtgärder om så behövs, till exempel vid misskötsamhet eller vid återfall i brott. På så sätt innebär en förlängd prövotid en skärpning av fängelsestraffet som sådant och det på ett sätt som vi menar är att föredra framför alternativet att begränsa möjligheterna till villkorlig frigivning.

Det som enligt vår mening starkast talar för en förlängning av prövotiden är att det öppnar upp för övervakning under en längre tid. Med tanke på den ganska höga återfallsfrekvensen bland fängelse-dömda finns det anledning att undersöka om intensifierat stöd under en längre tid skulle kunna minska återfallsfrekvensen. Det framstår som särskilt angeläget vid relationsvåld, där straffvärdena inte är så höga om fråga inte är om flera brottsliga gärningar som kan skapa ett sammansatt brott i 4 kap. brottsbalken, varför prövotiden nästan alltid uppgår till ett år i de fallen.

⁷⁰ Även denna ordning infördes 1999 efter förslag av Straffsystemkommittén, se SOU 1995:91 s. 372. Motiveringen är inte särskilt utförlig, men den ytterligare tiden ansågs behövas för att ge rättsväsendet ytterligare tid innan förverkandemöjligheten upphörde.

En förlängning av provotiden stärker därför brottsoffrens ställning. Man kan också tänka sig andra situationer, som den som gång efter annan återfaller i stöldbrottslighet eller befinner sig i ett pågående missbruk och därför är i behov av övervakning och behandling under en längre tid. I de situationerna kan det inte uteslutas att längre provotid och mer övervakning i kombination med behandlingsinriktade åtgärder kan ha en brottsavhållande effekt på vissa individer.

En förlängd provotid för också med sig att tiden under vilken förverkande av villkorligt medgiven frihet kan beslutas blir längre och därmed blir systemet strängare totalt sett. Att på detta sätt förlänga provotiden är enligt vår mening ett mer ändamålsenligt sätt att skärpa hanteringen av tidigare brottslighet i stället för att förändra straffmättningsregeln i 29 kap. 4 § brottsbalken. Förutom att längre provotid påverkar alla och därmed får ett direkt genomslag i praktiken är det en mer förutsebar ordning eftersom det framgår direkt av lagtexten vilka rättsverkningar som kan följa.

Vid en sammantagen bedömning anser vi därför att provotiden bör förlängas från ett till två år, vilket i jämförelse med nuvarande regel om minst ett år i praktiken innebär en förlängning för alla som döms till kortare fängelsestraff än sex år. I intervallet 30 dagar till tre år innebär det provotider om två år i stället för ett år och även för strafftider mellan fyra och upp till sex år blir det en viss förlängning.⁷¹ På detta sätt säkerställs att den dömda kan bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid. Dessutom kan misskötsamhet och återfall föranleda förverkande av villkorligt medgiven frihet under en längre tid.

Hur bör förändringen genomföras?

Regeln bör vara enkel och förutsebar

En bestämd provotidslängd, utöver de fall då provotiden motsvarar reststraffet, innebär en enkel och förutsebar regel. Eftersom provotiden så tydligt är en del av det utmätta straffet måste också en utgångspunkt vara att provotiden antingen framgår direkt av lagtext eller beslutas av domstol i brottmålet. En annan ordning riskerar att ses som ett tilläggsstraff och därmed finns det en uppenbar risk för

⁷¹ För de med strafftider om fyra år innebär det en förlängning från 18 månader till 24 månader och vid fem år en förlängning från 20 månader till 24 månader.

konflikt med Europakonventionen. Av det nu sagda följer att en ordning som innebär att Kriminalvården i vissa fall kan förlänga prøvotiden inte är ett alternativ. Det måste också vara förutsebart för såväl den dömde som för myndigheterna i inom rättsväsendet när ett straff är till fullo verkställt, särskilt eftersom det under prøvotiden finns möjlighet att besluta om ingripande sanktioner.

Vi har övervägt en förändring som skulle ta sikte mer på de fall där det framstår som särskilt angeläget att prøvotiden är längre än ett år. Domstolen skulle till exempel på yrkande av åklagaren kunna ges befogenhet att bestämma en annan prøvotidslängd. Men eftersom prøvotiden utgör en del av det ådömda straffet har vi nått slutsatsen att en sådan ordning är svårare att förena med vissa grundläggande krav, som förutsebarhet och likabehandling. Det framstår som en alltför godtycklig ordning och det är därtill svårt att precisera de kriterier som skulle vara aktuella i en sådan prövning.

Ett ytterligare alternativ som vi övervägt är att låta prøvotiden förlängas om domstolen anser att den nya föreslagna straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 a § brottsbalken är tillämplig. Den är tänkt att ta sikte på den typ av systemhotande brottslighet som enligt våra direktiv är särskilt angelägen att möta med långa frihetsberövanden. Mot en sådan ändring talar dock att strafftiderna, och därmed prøvotiderna, redan är långa i dessa fall. Återfallen i sådan allvarlig brottslighet är också ovanlig. Behovet av ytterligare prøvotid i just dessa fall framstår därför inte som särskilt stort.

Sammanfattningsvis synes den mest lämpliga åtgärden vara att förlänga prøvotiden för alla, vilket i praktiken innebär att alla som döms till fängelse i upp till sex år kommer att ha en prøvotid om två år. För strafftider därutöver kommer prøvotiden i stället korrespondera med reststraffets längd, vilket är i överensstämmelse med gällande rätt.

Särskilt om prøvotiden vid strafftider som överstiger tre år

Enligt nuvarande regler får fängelse på viss tid inte överstiga tio år, om inte fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 26 kap. 2, 3 eller 3 a § brottsbalken. I dessa fall får fängelse på viss tid bestämmas till högst 18 år (26 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). Vid villkorlig frigivning efter två tredjedelar från ett fängelsestraff om tio år är den återstående straff-

tiden och därmed prövotiden som längst tre år och fyra månader. Längre reststraff och längre prövotider kan förekomma vid flerfaldig brottslighet samt vid återfall (här bortses från de situationer då ett livstidsstraff omvandlas till ett tidsbestämt straff), men kan aldrig vara längre än sex år. Det är dock få – som mest hundra personer årligen – som döms till strafftider överstigande tio år och det är således en mycket liten andel, inte ens en procent, som frigges med ett längre reststraff än tre år och fyra månader.⁷² Att prövotiden vid de straffnivåer som nu diskuteras kan uppgå till mellan tre år och fyra månader och sex år anser vi är välavvägt med hänsyn till att det är fråga om så allvarlig brottslighet. Skäl att föreskriva någon övre gräns för prövotidens längd finns enligt vår mening inte.

När fängelse på livstid omvandlas till ett tidsbestämt fängelsestraff gäller att fängelsestraffets längd inte får understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut (4 § omvandlingslagen). Straffet kan således som kortast bestämmas till 18 år (26 kap. 3 § brottsbalken). Eftersom villkorlig frigivning sker från ett livstidsstraff som omvandlats till ett tidsbestämt straff kan prövotiderna i vart fall i teorin vara mycket långa i dessa fall. År 2022 och 2021 dömdes 23 respektive 30 livstidsstraff ut.⁷³ Det rör sig således om få fall och med tanke på den allvarliga brottsligheten det är fråga om anser vi att det också i dessa fall framstår som helt följdriktigt att reststraffet och prövotiderna kan bli långa.

10.7 Om övervakning

10.7.1 Kort om den nuvarande ordningen och vägen fram till den

Fram till 1983 gällde att övervakning i samband med villkorlig frigivning var obligatorisk, men efter förslag av Fängelsestraffkommittén ändrades ordningen så att övervakning endast skulle beslutas om det ansågs påkallat. Som skäl anfördes främst att frivårdens resurser borde koncentreras till de fall där övervakningen fyller ett behov och där

⁷² Under 2022 dömdes i 89 fall ut strafftider om exakt 10 år eller mer än 10 år men inte livstid. I princip alla dessa (84) avsåg brott mot person (3–7 kap. brottsbalken), se Brå, tabell 430. Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och fängelse tidens längd i månader 2022. Under 2021 skedde det i 116 fall.

⁷³ Brå, tabell 432. Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och fängelse tidens längd i år 2022 och 2021.

den kan förväntas fylla en positiv funktion. Straffets längd borde också påverka och övervakning kunna underlätas vid villkorlig frigivning från fängelse i högst sex månader.⁷⁴

I dag gäller att övervakning ska beslutas i samband med villkorlig frigivning om det *behövs* för att minska risken att den frigivne begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta den frigivnes anpassning i samhället. Inga strafftider är undantagna. Som framgått av kapitel åtta är det en förutsättning för beslut om föreskrifter att den dömde är ställd under övervakning.

Kriminalvården ska pröva om den intagne ska stå under övervakning (9 § fängelseförordningen) och förordnar övervakare.⁷⁵ Beslutet, som förutsätter att aktuell dom eller beslut fått laga kraft i sin helhet, fattas i de flesta fall inom tre månader innan villkorlig frigivning äger rum.⁷⁶ Eftersom en villkorligt medgiven frihet som förklaras förverkad är att betrakta som ett nytt fängelsestraff enligt 26 kap. 23 § brottsbalken behövs ett ställningstagande till övervakning också i dessa fall om fler än 30 dagar förklarats förverkade.

Det finns möjlighet för Kriminalvården att i efterhand ställa en person under övervakning (se 26 kap. 18 § brottsbalken och 4 kap. 5 § första meningen frivårdsförordningen). Det förekommer till exempel att en person som dömts till fängelse anses ha verkställt den frihetsberövande delen av påföljden enligt en preliminär beräkning redan innan domen fått laga kraft. I dessa fall behöver ett strafftidsbeslut utfärdas efter att den dömde frigivits och frivården får därför fatta beslut om övervakning efter frigivning.⁷⁷ Detsamma kan gälla om nya omständigheter framkommer som visar att övervakning behövs.

Övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömde och i samverkan med berörda myndigheter samt pågå under hela prövotiden om inte annat beslutas.⁷⁸ Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd bör prövningen grundas på en individuell

⁷⁴ Prop. 1982/83:85 s. 103 ff. Fängelsestraffkommittén hade föreslagit en något annorlunda utformning, nämligen att övervakning skulle beslutas om det fanns anledning att anta att behov förelåg samt att frågan om ett sådant behov förelåg skulle bedömas utifrån såväl övervakningens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion, se SOU 1981:92 s. 114.

⁷⁵ Tidigare upphörde övervakningen som regel utan något särskilt beslut när ett år av prövotiden hade förflutit, men den kunde förlängas av övervakningsnämnden.

⁷⁶ Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 21 och 43. Se även 9 § fängelseförordningen. Också övervakningsnämnd kan fatta beslut om övervakning med stöd av 26 kap. 19 § tredje stycket brottsbalken.

⁷⁷ Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 44.

⁷⁸ SOU 2017:61 s. 226 f. samt prop. 2018/19:77 särskilt avsnitt 5.4 s. 27 ff. Någon ändring mot rekvisitet ”påkallat” avsågs inte.

bedömning, utifrån såväl övervakningens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion.⁷⁹ Utgångspunkten är att frivårdens resurser ska koncentreras till de ärenden där övervakningen kan bidra till att minska risken för återfall i brott eller där det finns ett behov av att underlätta återanpassningen till samhället.⁸⁰

Huruvida övervakning anses behövlig eller inte avgörs i ett första skede genom en initial bedömning under fängelseverkställigheten genom den individuella verkställighetsplaneringen (VSP-utredningen; se kapitel 6 och 12). Om övervakning bedöms behövlig läggs en verkställighetsplan för hela verkställigheten, inklusive övervakningen. Utifrån RBM-principerna som beskrivits i kapitel sex planeras och genomförs de återfallsförebyggande åtgärderna med utgångspunkt i den dömdes risk, behov och mottaglighet. Ju högre risk för återfall, desto fler och mer intensiva insatser krävs för ett effektivt arbete för att förebygga återfall i brott. De kriminogena riskfaktorer som identifieras är således vägledande för bedömningen av övervakningsbehovet (se om detta i kapitel 6).

Om VSP-utredningen leder till en hög risknivå anses klienten som regel ha behov av övervakning. Vid medelhög risknivå finns ofta, men inte alltid, behov av övervakning. Ju fler behov som identifieras, desto större är behovet av påverkan för att minska risken för brottslighet. Även samhällsskydd, i betydelsen samhällets behov att skydda sig mot personer som har en benägenhet att återfalla i allvarlig brottslighet, kan oberoende av risknivå leda till att det beslutas om övervakning.

Samhällsskyddet kan också tala för övervakning vid kopplingar till olika former av kriminella grupperingar.⁸¹ Det handlar om samhällets behov av att skydda sig mot personer som har en benägenhet att återfalla i allvarlig brottslighet, oberoende av den risknivå som VSP-utredningen visat. Exempel på allvarliga brott är allvarliga angrepp mot människors liv, hälsa eller trygghet till person (inbegripet våld i nära relation och hedersrelaterat våld), rån, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse och grova vapenbrott.

Även stödbehov kan leda till övervakning, till exempel vid behov av samverkan kring missbruksbehandling. Det handlar här främst om ett behov av insatser för att stärka den frigivnes återetablering i sam-

⁷⁹ FARK Frivård, se också prop. 1982/83:85 s. 126.

⁸⁰ Kriminalvården, Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) s. 46 ff.

⁸¹ Kriminalvården, Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4) a.st.

hället genom att nödvändiga kontakter med relevanta myndigheter och sjukvården etableras med stöd av frivården.⁸²

Det kan också vara fråga om en dömd som vill lämna en kriminell livsstil och ett kriminellt gäng och som därför behöver särskilda skydds- och stödinsatser. Behov av stöd efter frigivningen kan även leda till övervakning på grund av de negativa skadeverkningar som frihetsberövandet medfört.⁸³

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

Om inte annat beslutas upphör övervakningen vid provotidens utgång (26 kap. 12 och 13 §§). Enligt 26 kap. 18 § har Kriminalvården en skyldighet att löpande ompröva behovet av övervakning. Kriminalvårdens beslut om övervakning samt beslutet om övervakare och eventuellt biträde får överklagas till övervakningsnämnden (37 kap. 7 §).

10.7.2 Om övervakarens uppgifter

Enligt 4 kap. 2 § frivårdsförordningen ska en tjänsteman som ska ansvara för övervakningen om möjligt besöka den dömda i anstalten. Om det är möjligt bör myndigheten också genom kontakt med den dömdes familj och andra närstående ta reda på sådant som kan vara av betydelse för övervakningen. Enligt 5 kap. 3 § ska tjänstemannen så snart som möjligt i samband med att övervakningen börjar, men senast inom en månad, sammanträffa med den dömda och övervakaren. Vid mötet ska bestämmas vad som ska gälla under övervakningen.

Övervakaren ska samarbeta med Kriminalvården och underrätta myndigheten om allt som är av betydelse för övervakningen. Över-

⁸² Kriminalvården talar om bedömningsfilter som den dömda måste passera igenom för att inte ställas under övervakning: kriminogena behov, samhällsskydd och stöd, se a.st.

⁸³ A.st.

vakaren bör också samråda med den dömdes familj och andra närstående i syfte att få deras hjälp att hjälpa och stödja den dömda.

Varannan månad, samt när Kriminalvården begär det, ska övervakaren avge rapport till myndigheten om den övervakades förhållanden. Om inte särskilda skäl talar emot det ska den övervakade underrättas om innehållet. Övervakaren ska regelbundet träffa den övervakade och besöka honom eller henne i hemmet så ofta det behövs (5 kap. 11 och 12 §§).

Övervakaren ska skyndsamt meddela till Kriminalvården om den övervakade åsidosätter sina skyldigheter, om en meddelad föreskrift bör ändras, att en ny föreskrift bör meddelas eller att en föreskrift inte längre behövs (5 kap. 15 §). Kriminalvården ska enligt 4 kap. 6 a § föra journal enligt föreskrifter som myndigheten meddelar.

Det är möjligt att förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen (biträdande övervakare). En biträdande övervakare har i princip samma befogenheter och skyldigheter, med undantag för jämkning eller lättnader i föreskrifter. Ett sådant behov kan finnas om den frigivne har en svår social situation eller vid vissa geografiska skäl, som att den frigivne under en tid placeras i behandlingshem på annan ort. Biträdande övervakare är människor ute i samhället som har engagerat sig frivilligt för att vara en förebild och ett stöd för de som står under övervakning och är ett komplement till frivårdens medarbetare. Den biträdande övervakaren ska arbeta med att stärka de sociala färdigheterna genom att vara en förebild, medan Kriminalvårdens medarbetare arbetar med riskfaktorer för kriminalitet. Under 2021 vändes en nedåtgående trend med minskat användande av biträdande övervakare. Målet är att 25 procent av alla med övervakning ska ha en biträdande övervakare, men genomsnittet har sedan en tid tillbaka legat på omkring 17 procent och sjönk under 2023 till 15 procent.⁸⁴

10.7.3 Statistik

År 2022 ställdes 60 procent av de som villkorligt frigavs från fängelse under övervakning. År 2014 var motsvarande andel 44 procent.⁸⁵ I reella tal innebär det att 6 110 villkorligt frigivna ställdes under över-

⁸⁴ Kriminalvården, Årsredovisning 2021, 2022 och 2023.

⁸⁵ Kriminalvård och statistisk 2022 s. 72 och 85.

vakning 2022, vilket var en ökning med sex procent (352 personer) jämfört med 2021. En tredjedel hade avtjänat dom för narkotikabrott.⁸⁶ Som Kriminalvården framhållit beror ökningen, som startade 2020, på förändringar i bedömningen av de frigivnas övervakningsbehov. Strafftiden är inte längre avgörande, utan det sker en mer komplex och individuell bedömning där behoven ses från olika perspektiv. Även för klienter med kortare strafftider, som tidigare inte ställdes under övervakning, beslutas nu i större utsträckning om övervakning.⁸⁷ Enligt Brå korresponderar ökningen av antalet villkorligt frigivna personer med övervakning både med antalet personer som påbörjat fängelseverkställighet och personer som avslutat en fängelseverkställighet under samma period.⁸⁸

När Brå 2019 utvärderade vilka brott som begås under övervakning i frivård konstaterade myndigheten att det var en stor minskning av antalet övervakade vid villkorlig frigivning mellan 2008 och 2015: från 66 procent till 58 procent. Skillnaden i andelen villkorligt frigivna som övervakas var överlägset störst mellan personer med olika strafftid, då de med mer än två års strafftid övervakades åtta gånger så ofta som dem med högst två månaders strafftid. Näst störst skillnad fanns mellan personer med olika huvudbrott, då exempelvis sexualbrott ledde till övervakning nästan fyra gånger så ofta som trafikbrott. Där-efter hade ålder störst betydelse, eftersom andelen som övervakas är betydligt större inom den yngsta åldersgruppen jämfört med den äldsta.⁸⁹

Enligt Brå fanns inga tecken på att minskningen i övervakning hade haft negativ effekt på andelen villkorligt frigivna som begick nya brott. Däremot menade Brå att unga personer eller de som tidigare har avtjänat minst en kriminalvårdsverkställighet oftare borde prioriteras för övervakning, i förhållande till hur mycket oftare de lagförs för brott. Dessa grupper övervakades visserligen redan oftare än andra, men skillnaden i andelen som begick nya brott inom ett år var betydligt större än skillnaden i andelen som övervakades. Den yngsta åldersgruppen övervakades i 63 procent större utsträckning än den äldsta åldersgruppen, men andelen som begick nya brott var 259 procent större. De som avtjänat minst en tidigare kriminalvårdsverk-

⁸⁶ Brå, Kriminalvård, Frivård 2022 s. 8.

⁸⁷ Kriminalvården, Kriminalvård och statistisk 2022 s. 72.

⁸⁸ Brå, Kriminalvård, Frivård 2022 s. 8.

⁸⁹ Brå, Brotts som begås under frivård. En kartläggning av övervakade och intensivövervakade, kortanalys 7/2019 s. 32.

ställighet de senaste fem åren övervakades i 28 procent större utsträckning än de utan tidigare verkställighet, men andelen som begick nya brott var 206 procent större.⁹⁰

Andelen villkorligt frigivna som lagfördes för brott begångna under det första årets prøvotid minskade från 46 procent 2008 till 37 procent 2015. Det var i första hand de som frigavs med övervakning som drev nedgången; andelen återfall bland dem minskade från 53 procent 2008 till 43 procent 2015. Nedgången var inte lika tydlig bland dem utan övervakning, där andelen höll sig omkring 34 procent per år mellan 2008 och 2011, för att sedan minska till omkring 31 procent per år mellan 2012 och 2015. Den minskade andelen som begick brott under övervakning kan enligt Brå inte förklaras av förändringen i vilka som får övervakning vid villkorlig frigivning, eftersom det inte syntes några tecken på förflyttningseffekter.⁹¹

10.7.4 Ordningen i de nordiska länderna

I *Finland* finns regler om övervakning i lagen (400/2015) om verkställighet av samhällspåföljder. Den som frigives villkorligt ställs som regel under övervakning om

- prøvotiden är längre än ett år,
- den dömd har begått brottet innan han eller hon fyllt 21 år,
- den dömd själv begär det,
- den dömd har förbundit sig att iaktta villkoren för sådan läkemedelsbehandling och eventuellt tillhörande annan behandling och stöd som avses i 4 § i lagen om övervakad frihet på prov,
- den dömd är dömd för mord, dråp eller försök till mord, och risken för att han eller hon begår ett nytt våldsbrott bedöms vara stor, eller
- den dömd avtjänar ett fängelsestraff för ett vålds- eller sexualbrott och har tidigare dömts till fängelsestraff för ett motsvarande brott, och risken för att han eller hon begår ett nytt vålds- eller sexualbrott bedöms vara stor.

⁹⁰ A.rapport s. 20.

⁹¹ A.rapport s. 18.

Övervakning kan underlåtas om den är klart obehövlig på grund av att den dömda förväntas bli avlägsnad ur landet eller lider av en allvarlig sjukdom eller av andra särskilda skäl. Syftet med övervakningen är att öka den allmänna säkerheten genom att stödja den frigivne i syfte att främja hans eller hennes anpassning i samhället och på så sätt förhindra återfall i brott.⁹²

I *Norge* har man ingen uppdelning mellan provotid och övervakning utan i stället gäller att Kriminalomsorgen kan besluta om olika föreskrifter under provotiden, till exempel regelbundna möten i frivården och krav på nykterhet. I *Norge* är ett fängelsestraff således alltid verkställt i dess helhet när den nominella strafftiden tar slut eftersom provotiden korresponderar med denna.

I *Danmark och på Island* gäller att det som ett villkor för den villkorliga frigivningen kan föreskrivas att den frigivne ska stå under övervakning under hela eller delar av provotiden. Ett sådant villkor innebär att den frigivne ska hålla kontakt med kriminalvården enligt det som bestäms, delta på möten samt låta kriminalvården besöka bostaden vid behov. Den frigivne är också skyldig att upplysa kriminalvården om sitt boende och arbete samt annat av betydelse för genomförandet av den villkorliga frigivningen.

10.7.5 Förslag från Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga

Under sommaren 2023 lämnade en särskild utredare förslag om att slutna ungdomsvård ska ersättas av fängelse för de lagöverträdare som är mellan 15 och 18 år. I betänkandet föreslås att reglerna i 26 kap. brottsbalken ska gälla också när barn frigges villkorligt, men med ett par undantag. Ett sådant undantag är att barnet alltid ska ställas under övervakning i samband med villkorlig frigivning. Ordningen motiveras av att barnet ska få bästa möjliga stöd vid övergången mellan verkställighet i anstalt och i frihet.⁹³ Förslaget, som har remissbehandlats, bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Kriminalvården har fått i uppdrag att förbereda inrättandet av särskilda ungdomsavdelningar för unga i åldern 15–17 år som döms för grov

⁹² RP 175/2018 rd s. 5.

⁹³ SOU 2023:44, särskilt s. 330 ff. och 436 f.

brottslighet. Avdelningarna ska vara redo att tas i drift under sommaren 2026.⁹⁴

10.8 Överväganden och förslag avseende övervakning

Bedömning och förslag: Syftet med övervakning efter villkorlig frigivning är att minska risken för återfall i brott och att kontrollera övergången från anstalt till ett liv i frihet genom stödjande och kontrollerande insatser.

Vi föreslår att det ska föreligga en presumtion för övervakning under prøvotiden. På så sätt säkerställs att arbetet med att minska risken för återfall i brott fortsätter efter frigivning från anstalt. Därtill stärks brottsofferperspektivet genom att den dömda ställs under kontroll. En sådan ordning är också i bättre överensstämmelse med vår utgångspunkt att det ska förtydligas att den villkorliga frigivningen är en integrerad del av straffverkställigheten (se kapitel 12). Endast om det finns särskilda skäl som till exempel låg risk för återfall i brott ska övervakning kunna underlåtas.

Övervakningen ska även fortsättningsvis som huvudregel gälla under hela prøvotiden och Kriminalvården ska ha möjlighet att ompröva ett beslut om övervakning om det finns anledning till det.

Vi föreslår också vissa språkliga ändringar i bestämmelsen som slår fast att Kriminalvården ansvarar för verkställigheten av fängelsestraffet utanför anstalt.

10.8.1 Skälen för vår bedömning och våra förslag

En presumtion för övervakning

Det kan mot bakgrund av den redovisade statistiken avseende återfall i brott bland de villkorligt frigivna samt i ljuset av den utsatta sociala situation som många av de som döms till fängelsestraff befinner sig i antas att det inte sällan finns ett behov av övervakning. Detta synliggörs också genom att omkring 60 procent av de som villkorligt frigives

⁹⁴ Se regeringsbeslut den 28 september 2023 (dnr Ju2023/02157).

ställs under övervakning. Bland de dömda med långa strafftider är andelen ännu högre.⁹⁵

Enligt vår mening är utvecklingen mot en mer individualiserad bedömning i frågan om övervakning i grunden positiv. På så sätt kan Kriminalvårdens resurser användas där de kan antas behövas mest, vilket vi anser angeläget.

Som kommer att framgå i kapitel 12 anser vi dock att det bör förtydligas att villkorlig frigivning med tillhörande prøvotid är en del av verkställigheten av ett fängelsestraff. Som skäl för vår ståndpunkt anför vi bland annat att övervakning och föreskrifter, som endast kan beslutas under prøvotiden, ger en sådan skärpa till avtjänandet utanför anstalt att det är motiverat att se det på det sättet. Det är i praktiken också i princip bara mot den som är ställd under övervakning som det är möjligt att ingripa vid misskötsamhet under prøvotiden. Enligt vår mening är det utifrån dessa utgångspunkter logiskt att övervakningen som huvudregel är obligatorisk. Vi föreslår därför detta.

Det bör också framhållas att övervakning, i kombination med stöd och behandling, är viktigt för en framgångsrik återetablering till samhället och ett liv utan kriminalitet. Vi noterar här att Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga har föreslagit att övervakning ska vara obligatoriskt när barn frigges villkorligt. Även om barn ofta är i större behov av stöd och kontroll anser vi att det finns skäl att hålla ihop regleringen och göra den likadan för alla som villkorligt frigges. Även vuxna bör få bästa möjliga stöd vid övergången mellan verkställighet i anstalt och i frihet.

Övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömda. På så sätt involveras han eller hon i att på bästa sätt fortsätta den förändringsresa som förhoppningsvis påbörjats under tiden i anstalt. Kriminalvården har därtill ett ansvar att samverka med andra myndigheter, och i enlighet med normaliseringsprincipen har även de som är villkorligt frigivna rätt till samhällets stödfunktioner på samma sätt som alla andra i samhället (se 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken). Under övervakningen åligger det därför frivården att

⁹⁵ Brå, Brott som begås under frivård. En kartläggning av övervakade och intensivövervakade, Kortanalys 7/2019 s. 33. Strafftid mer än ett år, högst två år: 82,5 % ställs under övervakning, strafftid mer än två år: 84,4 % ställs under övervakning.

förmedla det stöd och den hjälp som den frigivne har rätt till, vilket inte sällan är helt nödvändigt för en lyckad återanpassning.⁹⁶

En viktig samhällsskyddsaspekt är således den kontroll över individen som följer med övervakningen. Socialtjänsten och Försäkringskassan och andra myndigheter liksom sjukvården – samhällets stödfunktioner – involveras runt den som friges. Fokus är på hur den dömda på bästa sätt ska komma tillbaka till samhället utan att återfalla i brott. Denna kontroll är viktig och talar enligt vår mening för att övervakning ska ingå som ett normalt led vid villkorlig frigivning.

För att ligga i linje med behandlingsforskningen är det dock viktigt att åtgärderna under villkorlig frigivning inte enbart är inriktade på kontroll – det måste också finnas behandlande och mer omsorgsinriktade inslag. Likaså är det viktigt att de villkor som ställs upp under övervakningen alltid svarar mot de identifierade kriminogena behoven eftersom det är då som återfallsrisken minskar.⁹⁷

Återfallsförebyggande åtgärder bör därför tillgodose såväl behovet av kontroll som behovet av stöd och hjälp, vilket är möjligt att tillgodose genom ett välutvecklat övervakningsinstitut med tillhörande föreskrifter.⁹⁸ Kriminalvården beräknar att ungefär 75 procent av klienterna i frivård och anstalt har en hög eller medelhög risk att återfalla i brott och forskningen visar att de behöver insatser vid flera tillfällen varje vecka för att risken för återfall i brott ska minska.⁹⁹

⁹⁶ Det finns en viss forskning på att samarbete mellan myndigheter leder till mer framgångsrika återetableringar, se t.ex. Burke m.fl., *When Offenders Break the Rules: Smart Responses to Parole and Probation Violations*.

⁹⁷ Aos m.fl., (2006), *Evidence-Based Adult Corrections Programs: What Works and What Does Not*. Olympia: Washington State Institute for Public Policy <http://www.wsipp.wa.gov/rptfiles/06-01-1201.pdf>, Cullen och Gendreau (2000), *Assessing Correctional Rehabilitation: Policy, Practice, and Prospects* (Washington, DC: National Institute of Justice), Lowenkamp and Latessa (2004), *Understanding the Risk Principle: How and Why Correctional Interventions Can Harm Low-Risk Offenders*, *Topics in Community Corrections*. Washington, DC: National Institute of Corrections and Petersilia, *When Prisoners Come Home: Parole and Prisoner Reentry*.

⁹⁸ Se t.ex. Dünkel m.fl., *Comparable aims and different approaches. Prisoner resettlement in Europe – concluding remarks* s. 486, Correctional Service of Canada, L. Brown, *Encouraging community release and appropriate supervision, med vidare hänvisning till Gendreau m.fl., The effects of community sanctions and incarceration on recidivism*, *Forum on Corrections Research*, 12(2) s. 11–13. Se även Cullen och Jonson, *Rehabilitation and Treatment Programs*, *Crime and Public Policy* s. 293–344, Gleicher, m.fl., *Creating a Supervision Tool Kit: How to improve probation and parole*, *Federal Probation*; June 2013, Volume 77 (1) s. 22 ff.

⁹⁹ *Kriminalvården, Budgetunderlag 2024* s. 4. Föreskrifter bör beslutas utifrån ”three R’s” of supervision conditions. They should be realistic: few in number and attainable; relevant: tailored to individual risks and needs; and research based: supported by evidence that they will change behavior and result in improved public safety and reintegration outcomes.

Presumtionen ska kunna brytas

Vi anser dock att en ordning med obligatorisk övervakning inte kan tillämpas fullt ut när det är fråga om vuxna lagöverträdare. Kriminalvårdens resurser måste kunna tas i anspråk där de behövs mest och därför bör det vara möjligt att underlåta att ställa den frigivne under övervakning.

Att återfallen är som högst i de lägre tidsspannen tyder på att det inte är lämpligt att till exempel undanta de kortaste strafftiderna. Det bör därför inte vara någon fast gräns utan i stället vara upp till Kriminalvården att undanta den som ska frigives från övervakning om det finns tillräckliga skäl för det. Precis som nu bör det alltid ske en individualiserad bedömning som tar sikte på omständigheter som talar för att övervakning inte behövs. Den som bedöms ha låg risk för återfall i brott enligt vad som närmare utreds inom ramen för verkställighetsplaneringen bör därför kunna undantas från övervakning.

Detta ligger också i linje med Kriminalvårdens arbete utifrån RBM-principerna – behandlingsinsatser ska riktas mot de med hög risk för återfall i brott. Forskningen visar också att det till och med kan vara kontraproduktivt att ställa de som har låg risk för återfall i brott under alltför ingripande föreskrifter.¹⁰⁰

Därtill bör övervakning kunna underlåtas om det annars finns särskilda skäl. Den dömda kan vara under övervakning med anledning av en annan påföljd, till exempel en parallellt löpande prøvotid med anledning av skyddstillsyn eller prøvotid från ytterligare ett fängelsestraff. Syftet är att Kriminalvården ska kunna besluta om övervakning på ett sätt som tillvaratar såväl samhällsskyddsintresset som myndighetens resurser på bästa sätt.

Övervakningens längd m.m.

Övervakningen ska i enlighet med nuvarande regler bestå under hela prøvotiden om inget annat beslutas. Samtidigt är det viktigt för koncentrationen av frivårdens resurser att övervakningen inte blir längre än vad som är motiverat med hänsyn till den dömdes situation och behov. Behovet av övervakning ska även framöver fortlöpande om-

¹⁰⁰ Lowenkamp m.fl., Robina Inst. of Crim. Law & Crim. Just., *Modernizing Parole Statutes: Guidance from Evidence-Based Practice* (2018) s. 11.

prövas och om övervakningen har fungerat under en tid utan anmärkning och därför inte längre behövs ska den kunna upphöra.

På detta sätt tydliggörs också att det är den dömde, som genom skötsamhet under övervakningen, har möjlighet att påverka frågan om övervakning samt dess innehåll. Som framgått ovan är risken för återfall och därmed behovet av åtgärder som störst i tiden närmast efter frigivningen.

Även om huvudregeln är att övervakningen pågår under hela prövotiden ska den upphöra när den inte längre behövs. Som bland annat Brå påpekat efter resultat i en studie om återfall i brott under prövotid är det av vikt att övervakningen inte pågår längre än motiverat och att det därför ofta finns skäl att avsluta övervakningen efter en tid om den dömde skött sig väl under övervakningen.¹⁰¹ Vid mycket långa strafftider och därmed långa reststraff bör det endast i undantagsfall komma i fråga att övervakningen pågår under längre tid än tre år.¹⁰²

Eftersom vi föreslår att villkorlig frigivning inte ska ske på nytt vid förverkande av reststraff på grund av misskötsamhet (se nästa avsnitt) behöver Kriminalvården inte ta något nytt ställningstagande till frågan om övervakning i dessa fall. I stället löper prövotiden för det ursprungliga fängelsestraffet på och frågan om övervakning får avgöras i relation till den ursprungliga prövotiden. Det innebär i sig en fördel att parallella prövotider kan undvikas i större utsträckning (se mer om denna problematik i nästa avsnitt).

10.9 Ny villkorlig frigivning efter beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet?

10.9.1 Gällande rätt

Om den dömde friges villkorligt med en återstående strafftid kan övervakningsnämnd eller domstol vid misskötsamhet respektive återfall i brott förklara villkorligt medgiven frihet förverkad med stöd av 26 kap. 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 § brottsbalken.

En förverkandeförklaring innebär att den dömde får avtjäna den förverkade tiden – del av eller hela den återstående strafftiden (det så

¹⁰¹ Brå, Brott som begås under frivård. En kartläggning av övervakade och intensivövervakade, kortanalys 7/2019 s. 21.

¹⁰² Jfr SOU 2017:61 s. 229 och prop. 2018/19:77 s. 59.

kallade reststraffet) vid återfall, och upp till nittio dagar vid misskötsamhet, – i anstalt.¹⁰³ Ett annat sätt att uttrycka saken är att den villkorliga frigivningen återkallas helt eller delvis.

Av 26 kap. 23 § framgår att den del som förverkats, med avseende på fråga om ny villkorlig frigivning, ska anses som ett nytt fängelsestraff. Detsamma gäller vid beräkning av strafftid enligt strafftidslagen. Med andra ord anses den del som efter förverkade av villkorligt medgiven frihet ska verkställas som ett *nytt fängelsestraff* från vilket ny villkorlig frigivning ska ske om förverkandetiden antingen ensamt eller tillsammans med ett annat straff som avtjänas samtidigt överstiger trettio dagar. I alla andra sammanhang ska däremot straffåterstoden betraktas som en del av det tidigare utdömda fängelsestraffet.¹⁰⁴

Att det är den samlade strafftiden som avgör tidpunkten för villkorlig frigivning i de fall flera fängelsestraff, och i förekommande fall förverkade delar, avtjänas samtidigt framgår av 26 kap. 8 § brottsbalken och 19 § strafftidslagen. I dessa fall räknas således strafftiderna samman och villkorlig frigivning sker i stället efter två tredjedelar av den sammanlagda, totala strafftiden.

Om den dömden har varit omhändertagen med stöd av 26 kap. 22 § brottsbalken eller häktad eller anhållen med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser ska den tiden räknas såsom avtjänad tid och tillgodoräknas den dömden när frigivningstidpunkten bestäms (se 2 § tillgodoräknelagen).

Förverkande av villkorligt medgiven frihet vid återfall i brott har traditionellt förståtts som den mest lämpliga åtgärden för att möta ny brottslighet efter ett tidigare fängelsestraff. Förverkande anses ha flera fördelar i förhållande till den allmänna återfallsskärpningen enligt 29 kap. 4 § brottsbalken. För det första är det redan från början klart både hur mycket den dömden riskerar i återfallsskärpning, om han på nytt begår brott, och under vilken tid skärpningen kan tillämpas. För det andra är pedagogiken i systemet tydlig. Det finns därför enligt tidigare förarbetsuttalanden skäl att i så stor utsträckning som möjligt styra över återfallsskärpningen till förverkandet.¹⁰⁵ Detta gäller alltså enligt vad som framgår av 29 kap. 4 § (se kapitel 11).

¹⁰³ Om det är fråga om en dom på fängelse kan också intensivövervakning med elektronisk kontroll vara ett alternativ, även om det nog sällan är så att den dömden i dessa fall uppfyller kriterierna för en sådan avtjänandeform, se 1 och 2 §§ lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

¹⁰⁴ Bäcklund m.fl., Kommentaren till Brottsbalken, JUNO version 22 under 34 kap. 5 §.

¹⁰⁵ Prop. 1997/98:96 s. 133 ff. Se härtill också prop. 1987/88:120 s. 55 och 110 samt SOU 1995:91 s. 191 f.

Enligt våra direktiv ska vi undersöka om ordningen med ny villkorlig frigivning från ett förverkat reststraff är rimlig och i så fall vilka skäl den anses vila på. Utgångspunkten i direktiven torde vara att hela den tid som ett beslut om förverkande avser ska avtjänas i anstalt. Frågan som besvaras i detta avsnitt är således om villkorlig frigivning bör ske på nytt efter att ett reststraff förklarats förverkat och i så fall varför?

Som också anges i våra direktiv var det fram till 2020 endast möjligt att förverka upp till 15 dagar åt gången vid misskötsamhet, men numera är det möjligt att förverka upp till nittio dagar åt gången. Den förverkade delen kan således även vid misskötsamhet bli så lång att villkorlig frigivning aktualiseras. Frågan är därför mer aktuell nu än vad den varit tidigare och det är dags att den får en mer principiell och hållbar lösning.

10.9.2 Kort bakgrund

När institutet villkorlig frigivning infördes i svensk rätt för snart 120 år sedan var det bara möjligt att förverka hela reststraffet såväl vid misskötsamhet som vid återfall i brott. Den villkorligt frigivne som fått sin villkorliga frigivning återkallad blev inte heller villkorligt frigiven på nytt. Som framgått i avsnitt 10.2.2 stod det dock snart klart att en gradvis övergång till livet i frihet förde med sig många fördelar, bland annat ur återfallshänseende, och tillämpningsområdet för den villkorliga frigivningen vidgades successivt efterhand.

En viktig del av systemets utvidgning var att det i mitten av 1940-talet infördes en möjlighet att på nytt villkorligt frige den dömda efter beslut om förverkande. Det uttalade målet var enligt förarbetena att göra den villkorliga frigivningen till ett normalt slutled i verkställigheten av tidsbestämda frihetsstraff och därför skulle samtliga friges villkorligt; även de som fått en del förverkad. Det ansågs också vara i god överensstämmelse med grunderna för obligatorisk villkorlig frigivning, som infördes nu, att kunna frige den dömda villkorligt på nytt.

Som skäl angavs också att det ibland kunde framstå som ett orimligt hårt straff i relation till misskötsamheten att tvingas avtjäna hela straffåterstoden, särskilt om den var mycket lång. Genom att införa en möjlighet att frige villkorligt på nytt kunde åtgärden göras mer proportionerlig i relation till misskötsamheten. För att möjliggöra

detta uttrycktes att det straff som den frigivne hade att undergå på grund av en förverkandeförklaring skulle anses såsom nytt straff med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning.¹⁰⁶ Syftet med formuleringen var alltså att göra reglerna om villkorlig frigivning tillämpliga i relation till den del av reststraffet som förklarats förverkat för att möjliggöra villkorlig frigivning på nytt. Någon möjlighet att delförverka fanns däremot inte och det var alltid hela reststraffet som förklarades förverkat.

Även under 1950-talet uttrycktes i förarbetena att den del som förklarats förverkad, eventuellt med ytterligare fängelsestid som dömts ut, i princip borde ses som en ny påföljd avseende frågan om ny villkorlig frigivning. Nu infördes också regeln som än i dag innebär att om flera fängelsestraff verkställs samtidigt ska tidpunkten för villkorlig frigivning prövas utifrån den sammanlagda fängelsestiden av fängelsestraffet och den förverkade straffåterstoden. Eftersom det var i denna tid som behandlingstanken på allvar gjorde entré ansågs det viktigt att ett nytt försök med vård utom anstalt kom till stånd snabbt. Det var också nu som möjligheten att sätta ned återstoden av strafftiden vid förverkande, det vill säga ett slags delförverkande, infördes.¹⁰⁷

Möjligheten att förverka dagar av reststraffet vid misskötsamhet har därefter inskränkts betydligt och länge gällde att det endast var möjligt att förverka 15 dagar. När möjligheten att delförverka vid återfall i brott infördes i samband med att ungdomsfängelse avskaffades 1980, angavs i förarbetena att det var viktigt att kunna ställa längden av det förverkade reststraffet i proportion till misskötsamheten.¹⁰⁸

Detta gäller än i dag, även om presumtionen vid återfall i brott är att hela reststraffet ska förklaras förverkat (vi föreslår dessutom i kapitel 11 att detta ska förtydligas). Vid förverkande på grund av återfall i brott kan som särskilt skäl för att inte förverka eller endast förverka del beaktas om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet (34 kap. 5 § andra stycket).¹⁰⁹

¹⁰⁶ SOU 1938:25 s. 73 och prop. 1943:252 s. 5 och 38. I betänkandet hade i stället föreslagits att fängelsestyrelsen skulle kunna bevilja villkorlig frigivning för de återintagna.

¹⁰⁷ SOU 1956:55 s. 100 f. och 353 samt prop. 1962:10 del C s. 277.

¹⁰⁸ SOU 1977:83 s. 186 f. och prop. 1978/79:212 s. 80 f.

¹⁰⁹ För uttalanden i förverkandefrågor, se "Återfallsförverkande" (I och II) NJA 2021 s. 807. Som uttalats i förarbetena är uppräknningen av omständigheter i 34 kap. 5 § endast exempel och även andra omständigheter kan beaktas. Syftet anges vara att det vid en samlad skälighetsbedömning ska vara möjligt att underlåta att förverka eller att endast förklara en del av den villkorligt medgivna friheten förverkad, se prop. 1997/98:96 s. 139.

Även när tiden för förverkande bestäms på grund av misskötsamhet ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder förverkandet särskilt beaktas (26 kap. 19 § andra stycket).¹¹⁰ Således är tanken att det ska vara möjligt att bestämma förverkandedelens storlek med beaktande av proportionalitetsprincipen.

10.9.3 Tidigare överväganden

Som redan påpekats infördes 2020 en möjlighet för övervakningsnämnderna att förverka upp till nittio dagar vid misskötsamhet, vilket innebär att villkorlig frigivning nu kan komma att ske från vissa reststraff som förklarats förverkade på grund av misskötsamhet. Ändringen ansågs innebära en tydlig markering av den övervakades skyldighet att följa de föreskrifter och anvisningar som lämnats.¹¹¹

I de betänkanden där det tidigare varit aktuellt att diskutera frågan om ny villkorlig frigivning efter förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av just misskötsamhet har det föreslagits att ett undantag från villkorlig frigivning bör införas, det vill säga att den dömde inte ska friges villkorligt på nytt i dessa fall. Fängelsestraffkommittén hade som principiell inställning att förvandlingsstraffen alltid bör avtjänas i sin helhet och ansåg att det var olämpligt att villkorlig frigivning skedde på nytt efter misskötsamhetsförverkande.¹¹²

Även Straffsystemkommittén föreslog att det skulle införas ett uttryckligt undantag från villkorlig frigivning vid förverkande på grund av misskötsamhet. Kommittén ansåg att det skulle innebära problem med parallella prövotider i fråga om samma fängelsestraff, särskilt om fråga om nytt förverkande aktualiserades. Vilka närmare problem det skulle vara fråga om berördes dock inte, men de ansågs berättiga ett undantag. Det antogs röra sig om cirka 75 förverkandedeslut årligen.¹¹³

I de propositioner som följt på dessa två betänkanden har de lämnade förslagen dock inte följts i alla delar och tiden som kan förklaras förverkad vid misskötsamhet har aldrig kommit att bli längre

¹¹⁰ I ärenden om förverkande av villkorlig medgiven frihet ska offentligt biträde förordnas för den det gäller, om det inte måste antas att behov av biträde saknas (37 kap. 9 § brottsbalken).

¹¹¹ SOU 2017:61 s. 257 ff. och prop. 2018/19:77 s. 47 f.

¹¹² SOU 1986:14 s. 96 f. och 1986:13 s. 71 (se förslagets 29 kap. 4 och 16 §§).

¹¹³ SOU 1995:91 del II s. 358.

än minimitiden för villkorlig frigivning. Regeringen har därför inte behövt ta ställning till frågan ur en mer principiell synvinkel.¹¹⁴

I den proposition som följde efter Straffsystemkommitténs betänkande uttalade dock regeringen att det redan förekom dubbla prövotider och att det inte hade framkommit att det medförde sådana olägenheter att det fanns anledning att införa ett undantag. Reglerna skulle därtill göras klara och entydiga, vilket också talade emot att införa ytterligare undantag.¹¹⁵ Inte heller när möjligheten att förverka höjdes från 15 till 90 dagar 2020 och frågan borde ha ställts på sin spets berördes den särskilt utförligt varken i utredningsbetänkandet eller i den efterföljande propositionen.¹¹⁶

Vad gäller frågan om villkorlig frigivning från ett reststraff som förklarats förverkat med anledning av återfall i brott är förarbetena, såvitt vi har funnit och redovisat i avsnitt 10.9.2, påfallande tysta när det kommer till just den här frågan. Det är därför svårt att läsa ut vilka skäl den nuvarande ordningen vilar på. Det enda som egentligen konstateras i lite nyare förarbeten är att det kan få till följd att dubbla prövotider löper parallellt för samma brottslighet, ibland med tillägget att det i sig inte är någon principiell nyhet. Det verkar mer eller mindre ha tagits för givet att den del som förverkas ska ses som ett nytt straff samt att villkorlig frigivning ska ske på nytt liksom att strafftiderna ska läggas samman.

Av de ursprungliga förarbetena kan man dock, som konstaterats i avsnitt 10.9.2, utläsa att det handlar om att i så stor utsträckning som möjligt och utan dröjsmål kunna utnyttja de fördelar som den villkorliga frigivningen innebär. Utgångspunkten tycks ha varit att den dömde så snart som möjligt ska komma ut i kriminalvård i frihet igen och att reglerna därför bör utformas på ett sätt som på bästa sätt möjliggör en sådan ordning.¹¹⁷

¹¹⁴ Prop. 1992/93:4 och prop. 1997/98:96 samt Justitiedepartementet, Promemoria om villkorlig frigivning 1992 (dnr 86–980).

¹¹⁵ Prop. 1997/98:96 s. 124.

¹¹⁶ SOU 2017:61 s. 260 och prop. 2018/19:77 s. 47 f. och 64 f. Detsamma har konstaterats tidigare, se t.ex. SOU 1995:91 s. 358 med vidare hänvisning till prop. 1992/93:4.

¹¹⁷ Se särskilt SOU 1977:83 s. 186 f. och prop. 1978/79:212 s. 80 f. Inte heller i den juridiska litteraturen som finns på området finns några resonemang om just detta, se t.ex. Bäcklund m.fl., *Brottsbalken. En kommentar*, Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott samt Jareborg och Zila, *Straffrättens påföljdlära*.

10.9.4 Praktiska problem med anledning av den nuvarande ordningen

När frågan om ny villkorlig frigivning från ett förverkat reststraff utreds måste också eventuella praktiska problem som den nuvarande ordningen för med sig beaktas. Kriminalvården har på uppdrag av utredningen konkretiserat de problem som kan uppstå i huvudsak enligt följande.¹¹⁸

De praktiska problemen är kopplade till att systemets nuvarande utformning leder till parallella prövotider och därmed inte sällan också parallella övervakningar. En situation med flera prövotider uppstår till exempel om en del av en villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad och villkorlig frigivning sedan sker från den delen. Då börjar en ny prövotid löpa för den förverkade delen, samtidigt som prövotiden för det ursprungliga fängelsestraffet löper på. Det finns ofta ett beslut om övervakning enligt det första fängelsestraffet och fattas enligt gällande rutiner ett nytt beslut om övervakning vid den nya frigivningen, varför dubbla övervakningar löper. Det är dock inte de dubbla prövotiderna som i sig utgör problemet, utan i stället är det när flera parallella prövotider samtidigt är förenade med olika *övervakningar* som tillämpningsproblem kan uppstå i myndighetens arbete. Det kan till exempel vara svårt att meddela särskilda föreskrifter eftersom dessa alltid måste vara kopplade till en viss övervakning.

Även vid sanktioner på grund av misskötsamhet, omhändertaganden samt vid övervakningsnämndens beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet måste misskötsamhet kopplas till en viss övervakning. Det kan slutligen uppstå vissa följdproblem vid prövningen av vilka frihetsberövanden som ska tillgodoräknas den dömde enligt 2 § tillgodoräknandelagen om det finns flera prövotider att beakta.

Kriminalvårdens principiella utgångspunkt, som kommer till uttryck i Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4), är att någon skillnad inte ska göras på beslut om övervakning vid villkorlig frigivning från ett fängelsestraff och ett sådant beslut vid villkorlig frigivning från ett förverkat reststraff. Detta eftersom rekvisitet för övervakning är om det finns ett sådant *behov*. I handboken uttrycks att de flesta klienter som verkställer ett fängelsestraff till följd av ett

¹¹⁸ Problemställningen är densamma vid flera parallella domar till skyddstillsyn eller skyddstillsyn och prövotid efter fängelsestraff, men den frågan berörs inte närmare i detta betänkande.

förverkande i princip alltid ska ställas under övervakning eftersom det tidigare beslutats att det finns ett sådant behov och detta behov torde kvarstå.¹¹⁹ I dessa situationer uppstår således dubbla övervakningar. Däremot fastställs endast en individuell verkställighetsplan för varje person. Är den frigivne dessutom dömd till en skyddstillsyn som löper parallellt kan det vara fråga om tre parallella övervakningar.

I samband med övervakning beslutas därtill ofta om särskilda föreskrifter och dessa är alltid knutna till en viss övervakning. Det fattas således flera beslut om föreskrifter, även om de skulle vara detsamma för varje övervakning. Varje sådant beslut om en föreskrift kan överklagas, vilket innebär att om den dömde bara överklagar ett beslut kan det ändras av domstol, men samma föreskrift fortsatt gälla för en annan övervakning.

Även om Kriminalvården i ett sådant läge kan ändra det egna beslutet kan det uppstå situationer där det är svårt att överblicka vad som gäller, såväl för den frigivne som för Kriminalvården. Det kan också uppstå kortare tidsintervall under vilka konkurrerande föreskrifter gäller.¹²⁰

Vid misskötsamhet genom brott mot föreskrifterna måste den aktuella misskötsamheten kopplas till en viss eller flera övervakningar, vilket kan vara svårt i praktiken. Det komplicerar i sin tur användandet av sanktioner samt frågan om överklagande av beslut om meddelade sanktioner.

I Kriminalvårdens handbok för övervakning anges följande:

När det gäller hantering av misskötsamhet av flera parallella övervakningar, måste de olika övervakningarna till viss del hållas isär. Om misskötsamheten exempelvis avser misskött föreskrift kopplad till den ena övervakningen, anses inte den andra övervakningen utan föreskrift vara misskött. Den misskötsamhet som rapporteras måste kunna kopplas till den eller de övervakningar som verkställs. Har klienten nyligen dömts till skyddstillsyn har kanske denna skyddstillsyn inte hunnit misskötas trots att en redan pågående övervakning anses vara misskött. Klienten måste ges möjlighet att sköta den nya övervakningen innan misskötsamhet kan rapporteras.

När misskötsamhet rapporteras för klienter med flera pågående övervakningar måste det av PM på ett tydligt sätt framgå vilken övervakning eller vilka övervakningar som missköts.¹²¹ Det kan även behöva lämnas olika åtgärdsförslag avseende var och en av de misskötta övervakningarna.

¹¹⁹ Kriminalvårdens handbok om övervakning avsnitt 6.1.

¹²⁰ Som exempel nämns i promemorian Borås tingsrätts slutliga beslut i Å 3577-21, där två vistelseförbud med olika geografisk täckning gällde samtidigt mot samma person.

¹²¹ En PM är en promemoria som upprättas av frivården inför ett beslutssammanträde.

Frivården får i frivårdskollegium eller med kriminalvårdsinspektör diskutera misskötsamheten för varje övervakning separat och bedöma vilken åtgärd som bedöms lämplig. I de fall klienten i den första övervakningen tilldelats en kontaktföreskrift kan det emellertid finnas skäl att besluta att varning meddelas som första åtgärd även för den andra övervakningen. Detta eftersom tidigare misskötsamhet kan vara ett skäl att anta att kontaktföreskrift inte skulle få en avsedd effekt.

Ytterligare ett problem som Kriminalvården har identifierat är att övervakningsnämnden, vid förverkande på grund av misskötsamhet vid flera parallella övervakningar efter villkorlig frigivning, måste avgöra vilken av de återstående strafftiderna som ska förklaras förverkad. Svårigheten består även i dessa fall av att härleda misskötsamheten till en viss eller flera övervakningar. Det är ju endast under prövotiden som den dömda kan ställas under övervakning och till den prövotiden hör ett reststraff som kan förverkas. Finns det flera reststraff att förverka kan det således vara osäkert vilket som ska förverkas med anledning av misskötsamhetsgärningen.

Kriminalvården konstaterar också att en liknande problematik borde kunna uppstå i domstolarna vid förverkande enligt 34 kap. 5 § brottsbalken. Det kan vara svårt att avgöra vilket reststraff som ska förklaras förverkat vid återfall i brott, vilket i sin tur får betydelse för vilken eller vilka straffåterstoder som ska avtjänas med anledning av domstolens beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Slutligen kan det enligt Kriminalvården vara svårt att avgöra om den dömda ska tillgodoräknas ett frihetsberövande som skett på grund av misskötsamhet. Om någon döms till fängelse på viss tid eller till sluten ungdomsvård och med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad i Sverige eller utomlands under en sammanhängande tid av minst 24 timmar ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömda som verkställighet av påföljden (2 § tillgodoräknandelagen).

I strafftidsbeslutet behöver Kriminalvården därför kunna koppla ett omhändertagande till en viss påföljd eller flera påföljder för att tiden ska kunna tillgodoräknas den dömda vid beräkning av strafftiden. I praktiken måste därför myndigheten avgöra till vilken villkorlig frigivning ett omhändertagande på grund av misskötsamhet vid övervakning ska kopplas.

Ytterst kan felaktiga ställningstaganden i denna del leda till att den dömda inte får tillgodoräkna sig frihetsberövanden på ett korrekt

sätt. Särskilt kritiska situationer kan uppstå vid korta frihetsberövanden där det kan vara mycket brådskande att ta ställning till om ett frihetsberövande ska tillgodoräknas den dömde eller inte.

10.9.5 Uttalanden om parallella prövotider i förarbeten och praxis

Frågan med dubbla prövotider och särskilt övervakningar har inte behandlats i någon större utsträckning i tidigare förarbeten, men diskuterades i vart fall när möjligheten att delförverka ett reststraff vid återfall i brott infördes 1980.

I motiven till den lagstiftningen anfördes att två prövotider avseende samma brottslighet kan komma att löpa samtidigt om villkorlig frigivning sker från ett delvis förverkat straff – en på grund av den ursprungliga domen och en på grund av förverkandebeslutet. Detta ansågs dock inte vara en principiell nyhet. Enligt departementschefen kan domstolen, vid lagföring av den villkorligt frigivne på grund av brott som han eller hon har begått under prövotiden, välja vilket reststraff som ska förklaras förverkat helt eller delvis. Inget hindrar heller att båda reststraffen förverkas. Om domstol däremot förklarat en del av villkorligt medgiven frihet förverkad borde dock starka skäl fordras för att på grund av ny brottslighet förklara resten av straffåterstoden förverkad. Detta skulle främst komma i fråga då den nya brottsligheten begåtts i tiden före delförverkandet eller i anslutning till detta. Om den nya brottsligheten begåtts sedan den dömde villkorligt frigivits efter att ha avtjänat ett delförverkande, borde normalt endast den sist villkorligt medgivna friheten komma i fråga för förverkande.¹²²

Som Högsta domstolen uttalat i NJA 1997 s. 842 torde många av de uttalanden som gjordes i den nu återgivna propositionen om delförverkande ha förlorat sin aktualitet, främst mot bakgrund av att återfallsskärpningsregeln i 29 kap. 4 § brottsbalken införts i tiden efter propositionen. Dessförinnan kunde domstolen låta omständigheten att det var fråga om återfall i brott påverka straffmätningen i stället för att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad. Nu är huvudregeln i stället att återfallet får beaktas i skärpande riktning i straffmätningen endast om det inte tillräckligt kan beaktas genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet.

¹²² Prop. 1978/79:212 s. 80 f.

Som domstolen uttalat gäller således principiellt att domstolen inte för att markera att ett brott utgör återfall får bestämma ett längre fängelsestraff än som motiveras av brottets straffvärde, om inte den villkorligt medgivna frihet som är tillgänglig för förverkande fullt ut tagits i anspråk och detta bedömts som otillräckligt. Något undantag från denna princip med avseende på det fallet att flera reststraff är möjliga att förklara förverkade har inte heller föreskrivits.

Frågan om i vad mån villkorligt medgiven frihet ska förklaras förverkad när ett nytt brott begåtts under dubbel prövotid blir därför att bedöma utifrån de kriterier som i allmänhet gäller för prövningen av frågor om förverkande av villkorligt medgiven frihet, det vill säga enligt vad som framgår av 34 kap. 5 § andra stycket.¹²³ Har endast delförverkande skett är det således möjligt att i en senare dom avseende ytterligare brott under prövotiden förverka återstoden av den villkorligt medgivna friheten eller en del av denna.¹²⁴

Även i samband med vissa ändringar avseende övervakning av villkorligt frigivna och skyddstillsynsdömda 1973 berördes frågan något. Ett antal remissinstanser hade påpekat att det kan uppstå problem vid konkurrerande övervakning på grund av såväl skyddstillsyn som villkorlig frigivning. Departementschefen anförde dock att någon korrigering av lagtexten inte behövdes, eftersom det var möjligt att besluta om att övervakning inte skulle äga rum under den villkorliga frigivningen. Om den dömda redan var ställd under övervakning på grund av en löpande skyddstillsyn föreligger inget behov av ytterligare övervakning och sådan kunde därför underlåtas. Skulle prövotiden löpa ut kunde i stället beslutas om övervakning i det senare skedet.¹²⁵

Även i samband med vissa ändringar av 34 kap. brottsbalken 2016, då det blev huvudregel att domstolen vid återfall i brott ska bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten, berördes frågan kort. Regeringen konstaterade att en konsekvens av en sådan ordning är att flera påföljder kan komma att verkställas parallellt. Parallell verkställighet förekom dock redan i det gällande systemet, vilket till exempel kunde innebära att den dömda samtidigt var underkastad flera prövotider. Regeringen instämde i utredningens bedömning att det inte utgjorde ett skäl mot den föreslagna ordningen. I stället stämde

¹²³ Se också NJA 1998 s. 713, där två reststraff förklarades förverkade.

¹²⁴ Se t.ex. prop. 1997/98:96 s. 197.

¹²⁵ Prop. 1973:131 s. 34.

den införda ordningen väl överens med principen om att varje påföljd ska verkställas fullt ut, vilket var ett mål med reformen.¹²⁶

10.9.6 Statistik avseende förverkandebeslut

Förverkandebeslut i övervakningsnämnd

I tidigare lagstiftningsärenden har uppskattats att övervakningsnämnderna fattar ungefär 150 beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet varje år.¹²⁷ Utifrån den statistik som Kriminalvården tillhandahållit utredningen står det dock klart att så sker i betydligt fler fall än så samt att det har skett en betydande ökning under de senare åren.

Tabell 10.4 Beslut i övervakningsnämnd 2015–2023

Beslutstyp: förverkande av villkorligt medgiven frihet

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Beslut	165	159	214	310	387	348	526	620	643

Källa: Kriminalvården, KVR.

Den materiella regeln som anger förutsättningarna för när förverkande av villkorligt medgiven frihet kan beslutas vid misskötsamhet var oförändrad från 1998 till den 1 juli 2020, då regeln ändrades bland annat genom att antalet dagar som kan förverkas vid misskötsamhet ökades från 15 till 90. Regeln ändrades också i viss mån språkligt, men av förarbetena framgår att någon ändring av förutsättningarna för förverkande av villkorligt medgiven frihet inte var avsedd.¹²⁸

Alldeles oavsett vad som ligger bakom denna uppgång står det klart att det nu för tiden rör sig om betydligt fler förverkandebeslut än 150 fall om året, snarare drygt 600 fall årligen. Kriminalvården har bistått utredningen med uppgiften att det under 2023 påbörjades 643 verkställigheter av enbart beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet. Den totala straffmassan uppgick till 40 år.

Intressant nog har besluten om föreskrifter i övervakningsnämnderna och numera Kriminalvården ökat under samma period: 2015

¹²⁶ Prop. 2015/16:151 s. 36.

¹²⁷ SOU 2017:61 s. 273 f. och prop. 2018/19:77 s. 56.

¹²⁸ SOU 2017:61 a.st. och prop. 2018/19:77 a.st.

fattades 2 096 beslut om föreskrifter, 2019 fattades 3 651 och 2022 fattades 6 900 beslut. Även antalet varningar har gått upp, men inte alls i lika stor utsträckning (2 213 beslut 2015 och 3 171 beslut 2022).¹²⁹

Det innebär att systemet med villkorlig frigivning har skärpts genom övervakningsnämndens praxis, på så sätt att fler får sin villkorliga frigivning förverkad. Med tanke på att antalet frigivna med övervakning 2021 uppgick till omkring 6 000 personer framstår det som ett rimligt antagande att omkring tio procent av dessa får dagar förverkade i övervakningsnämnd på grund av misskötsamhet.¹³⁰

Gällande hur många dagar som förverkas i övervakningsnämnd förs ingen särskild statistik över detta, men statistikavdelningen vid Kriminalvården har granskat 755 ärenden för perioden 1 juli 2020 till 31 oktober 2021. Av dessa var det i 476 ärenden, det vill säga omkring sextio procent, beslut om förverkande om 15 dagar. I 137 ärenden avsåg beslutet 16–20 dagar, i 94 ärenden 21–30 dagar, i tio ärenden 31–40 dagar, i åtta ärenden 41–50 dagar, i fem ärenden 51–60 dagar, i två ärenden 61–70 dagar, i noll ärenden 71–80 dagar och i tre ärenden 81–90 dagar (0,4 procent). I 19 ärenden beslutades inte om något förverkande.

Detta tyder på att förverkandetiderna som beslutas i de allra flesta fallen är så korta att villkorlig frigivning inte sker (eftersom minimitiden är trettio dagar). Högt räknat verkar det röra sig om tio procent av alla beslut, vilket skulle innebära omkring 60 fall per år. Vi återkommer till denna fråga i konsekvensutredningen.

Förverkandebeslut i domstol vid återfall i brott

Det finns ingen officiell statistik avseende förverkandebeslut i domstol. Kriminalvården har dock bistått utredningen med statistik enligt nedanstående tabell.

¹²⁹ Kriminalvården, KVR.

¹³⁰ Antalet villkorligt frigivna under övervakning framgår i Kriminalvården, Kriminalvård och statistik 2022 s. 72.

Tabell 10.5 Förverkanden i dom samt förverkad tid 2005–2023

Förverkandebeslut i dom											
Förverkad tid	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ingen tid	3	9	4	3	1	2	7	7	4	6	10
< = 1 mån	931	809	759	688	652	649	623	604	742	810	869
1 mån											
< = 2 mån	921	608	506	428	415	446	457	448	463	445	459
2 mån											
< = 3 mån	456	305	190	163	223	215	186	175	190	190	179
3 mån											
< = 4 mån	257	187	117	125	123	98	133	108	123	103	108
4 mån											
< = 5 mån	104	80	43	53	34	57	63	71	78	51	66
5 mån											
< = 6 mån	92	73	52	51	56	37	52	45	40	49	62
6 mån											
< = 1 år	109	87	76	74	74	75	89	104	148	159	175
1 år < 2 år	21	22	23	22	17	13	27	36	29	50	55
> = 2 år	4	7	9	8	8	8	3	10	13	14	23
Beslut totalt	2898	2187	1779	1615	1603	1600	1640	1608	1830	1877	2006

Källa: Kriminalvården, Statistikportalen.

Sett över tid beslutar domstol om förverkande av villkorligt medgiven frihet i ungefär 15 procent av domsluten. Endast i 23 av förverkandebesluten 2023 var förverkandetiden två år eller längre och statistiken visar att så kraftiga förverkanden har varit ovanliga över tid. Trenden är dock tydligt uppgående sedan 2021. Även antal beslut om förverkande har ökat efter en nedgång från 2005 till 2015. Från 2020 till 2023 har antalet förverkandebeslut ökat med 25 procent.

10.9.7 Ordningen i de nordiska länderna

Begreppet förverkande av villkorligt medgiven frihet förekommer endast i Sverige. Enligt finsk rätt gäller vid misskötsamhet under villkorlig frigivning att den dömde kan ges en varning, eller om det är fråga om en mindre allvarlig överträdelse, anmärkning. Det är Brottspåföljdsmyndigheten som utreder samt delar ut sanktioner. Är det fråga om grovt brott mot till exempel villkor överlämnar Brottspåföljdsmyndigheten en utredning till åklagaren som kan väcka talan i domstol. Domstolen kan besluta att den frigivne får avtjäna en del av reststraffet i anstalt (minst 4 och högst 14 dagar).

Om den dömde under prövotiden begår brott vilka han eller hon ska dömas till ovillkorligt fängelse eller kombinationsstraff för kan domstolen på yrkande av åklagaren besluta att reststraffet ska verkställas, det vill säga avtjänas. I sådana fall bestäms ett gemensamt ovillkorligt fängelsestraff eller ett kombinationsstraff 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. Domstolen har vissa möjligheter att bestämma att ett reststraff inte ska verkställas, till exempel om en stor del av prövotiden har avtjänats, reststraffet är kort eller ett beslut om verkställighet av reststraff skulle leda till ett oskäligt resultat för gärningspersonen på grund av annat som följer av ett brott som begåtts under prövotiden eller av domen.

I Norge gäller att den dömde vid brott mot sådana villkor som beslutats för villkorlig frigivning kan kallas till kriminalvården för ett möte under vilket vikten av att följa villkoren inskräps. Under samtalet ska den frigivne också informeras om vilka följderna av fortsatt misskötsamhet är. Kriminalvården kan föreskriva nya villkor om det framstår som nödvändigt för att motverka fortsatt misskötsamhet. Därtill kan villkor om nykterhet beslutas, liksom anmälningsplikt hos polisen eller kriminalvården.

Fortsätter den frigivne att missköta sig efter ett sådant möte och trots nya villkor kan kriminalvården ta ärendet till domstol med en begäran om att den frigivne ska återintas i anstalt för att avtjäna hela eller delar av det återstående straffet. I sådana fall avbryts verkställigheten när begäran skickas till domstolen. Verkställigheten kan också avbrytas om den dömde inte inställer sig till ett inskräpande möte eller fortsätter att missköta sig efter ett sådant.

Om rätten i dom beslutar att den dömde ska avtjäna hela reststraffet i anstalt kan kriminalvården besluta om ny villkorlig frigivning från det avtjänade reststraffet trots att minimitiderna (som redovisats tidigare) inte är uppfyllda för reststraffets del.

Om den dömde begår nytt brott under prövotiden kan rätten i dom bestämma att reststraffet helt eller delvis ska avtjänas. Rätten kan ge en gemensam dom för båda gärningarna, eller en särskild dom över återfallsbrottsligheten. Åtal måste väckas inom sex månader efter att prövotiden gått ut.

I Danmark har kriminalomsorgen en skyldighet att vidta åtgärder i syfte att återupprätta övervakning samt för att säkerställa att villkoren

följs. Vid misskötsamhet i form av villkorsöverträdelse kan kriminalvården inskräpa vikten av att villkoren följs (give et pålæg). Vid överträdelse av de villkor som gäller för frigivningen kan den frigivne av kriminalvården tilldelas en varning, villkoren ändras och prøvotiden förlängas (den kan dock aldrig vara längre än fem år) eller, om särskilda omständigheter är för handen, den frigivne tas in på anstalt för avtjänande av det resterande straffet. Detsamma gäller dels om den frigivne begår ett nytt brott men för vilket åtal inte väcks, dels om den frigivne i utlandet döms för ny brottslighet utan att det i den domen tas hänsyn till att den dömde var ställd under villkorlig frigivning. Dessa reaktioner kan endast beslutas inom prøvotiden. En eventuell reaktion ska komma snarast.

Om den villkorligt frigivne begår brott under prøvotiden, och åtal väcks innan utgången av prøvotiden, fastställer rätten ett ovillkorligt (obetinget) fängelsestraff eller annan rättsföljd för det nya och det gamla brottet. Rätten kan också döma till böter för viss brottslighet och fängelse för annan. När omständigheterna talar för det kan rätten i stället:

- utdöma ett ovillkorligt (obetinget) fängelsestraff för det nya brottet, eventuellt i kombination med ändring av villkoren för det första brottet, eller
- döma ut en ny, gemensam, dom för båda brotten, eller bara för det nya brottet.

Beslutas det att reststraffet ska avtjänas kan villkorlig frigivning ånyo ske från detta straff, trots att de grundläggande tidsfristerna inte är uppfyllda i relation till reststraffet.

På Island gäller vid återfall i brott (krävs att förundersökning inleds under prøvotiden) att domstolen som dömer i återfallssituationen ska inkludera det reststraff som återstod vid det nya brottet. Domstolen dömer således ut ett gemensamt straff för det nya brottet och reststraffet.

Vid allvarliga brott mot villkoren kan rätten, på talan av åklagaren, besluta att den dömde ska avtjäna reststraffet. Detta gäller under förutsättning att den frigivne är misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet sex års fängelse eller mer. Vid andra brott mot villkoren kan Kriminalvården besluta om att förändra villkoren, förlänga prøvo- och övervakningstiden eller att den dömde ska avtjäna den resterande

strafftiden. Villkorlig frigivning kan beviljas även från reststraff som avtjänas.

10.10 Överväganden och förslag avseende ny villkorlig frigivning efter förverkande

Förslag: Den som på grund av misskötsamhet får upp till nittio dagar förverkade i övervakningsnämnden ska inte friges villkorligt från den förverkade delen. Hela den förverkade delen ska i stället avtjänas fullt ut.

Den som återfaller i brott och därför får hela eller delar av sitt reststraff förklarad förverkad av domstol ska avtjäna hela den förverkade delen. Någon ny villkorlig frigivning ska inte ske från den förverkade delen. Villkorlig frigivning ska i stället ske när hela det förverkade reststraffet samt två tredjedelar av fängelsestraffet i dom två har avtjänats.

Ett undantag, i enlighet med vad som redan gäller för fängelse som utgör förvandlingsstraff för böter och för fängelse som döms ut tillsammans med skyddstillsyn (26 kap. 6 § tredje stycket och 8 § brottsbalken), ska därför införas för dessa två fall.

Bedömning: En skärpning av systemet med villkorlig frigivning på detta sätt är att föredra framför en skärpning på annat sätt, till exempel genom ökad fakultativitet eller en större kvotdel som avtjänas i anstalt. Förslaget innebär också en indirekt skärpning vid återfall i brott och att längre strafftider kommer att avtjänas i anstalt.

10.10.1 Skälen för vår bedömning och våra förslag

Förverkandeförklaringens syfte

I rättsfallen ”Återfallsförverkande” (I och II), NJA 2021 s. 807, har Högsta domstolen uttalat att ett förverkande av villkorligt medgiven frihet i princip är en reaktion på att den dömde har brutit mot de villkor som var förenade med den villkorliga frigivningen och därför i grunden innebär ett beslut om ändrade verkställighetsvillkor beträffande den

första domen. Domstolen bygger här sitt resonemang på ett uttalande i påföljdsbestämningspropositionen, där det just framhålls att *i praktiken* fungerar förverkandeinstitutet förvisso till stor del som en särskild reglering av återfallets betydelse vid ny brottslighet, men

[...] att man emellertid måste ha i minnet att förverkandet i princip är en reaktion på att någon brutit mot de villkor som var förenade med den villkorliga frigivningen och i princip avser ändrade verkställighetsvillkor avseende den första domen. Det finns mot den bakgrunden mindre anledning att vara restriktiv beträffande förverkande än när det gäller en skärpt straffmätning på grund av återfall.¹³¹

Även om det finns goda skäl att även i framtiden se förverkande av villkorligt medgiven frihet som en slags indirekt återfallsskärpning menar vi att förverkande av villkorligt medgiven frihet vid återfall i brott under prövotid – rent systematiskt och utan hänsyn till hur det i praktiken uppfattas av den dömde – i större utsträckning bör ses som en återgång till de ursprungliga verkställighetsvillkoren. Det handlar om att vid dom 2 bestämma hur ett tidigare utdömt fängelsestraff ska verkställas (dom 1) och det är alltid fråga om en reaktion på ny brottslighet (återfall) efter en tidigare meddelad dom. Förverkande av villkorligt medgiven frihet bör med andra ord enligt vår mening i större utsträckning förstås som sanktion på grund av överträdelse av villkoret att inte begå brott som gällde för den *villkorliga* frigivningen.¹³²

Denna förskjutning i förståelse får återverkningar på hur frågan om ny villkorlig frigivning efter ett sådant förverkande bör lösas. Enligt vår mening bör någon ny villkorlig frigivning inte ske. Det är, menar vi, mer korrekt och i linje med de syften som systemet med villkorlig frigivning vilar på att hela den strafftid som omfattas av en förverkandeförklaring avtjänas fullt ut. Genom att bryta mot villkoren som den villkorliga frigivningen var förenad med har den dömde visat att han eller hon inte var förtjänt av någon sådan – han eller hon har förverkat ett förtroende – och då ska han eller hon inte på nytt få

¹³¹ Prop. 1987/88:120 s. 55. Jfr dock s. 53 där förverkande av villkorligt medgiven frihet hänförs till att vara en metod för återfallsskärpning. Jfr också det franska ordet "parole" som används för olika former av villkorlig frigivning världen över och som betyder just att man "ger sitt ord" på skötsamhet.

¹³² Formulering ur SOU 1977:83 s. 186, men den återkommer i prop. 1978/79:212 s. 79 f. Enligt den utredningen, som föreslog att presumtionen för förverkande skulle tas bort, borde förverkande komma i fråga endast när det nya brottet framstår som en särskilt allvarlig överträdelse av villkoret om brottsfrihet. Av samma skäl infördes också möjligheten att delförverka – ditills hade gällt att endast hela reststraffet kunde förverkas. Se också a.prop. s. 67 ff. där möjligheten att delförverka motiveras främst av att större hänsyn kan tas till individuella omständigheter och att en för den enskilde mer rättvis bedömning därigenom kan göras.

chansen att villkorligt frigives från det straffet, som i stället ska avtjänas fullt ut.¹³³

Just syftet med förverkandeförklaringen, en markering mot att den frigivne har brutit mot de villkor som gäller för den *villkorliga* frigivningen, talar således för att villkorlig frigivning inte bör ske på nytt vid förverkande på grund av återfall i brott. Detsamma gäller enligt vår mening vid förverkande på grund av annan allvarlig misskötsamhet. En sådan ordning är både logisk och följdriktig utifrån att reststraffet ska verka som ett potentiellt hot om straffsanktion. Vi utvecklar våra resonemang i denna del i kapitel 12.

En trovärdig verkställighet utanför anstalt

Om den villkorliga frigivningen ska framstå som en trovärdig del av fängelsestraffets verkställande utanför anstalt är det därtill grundläggande att misskötsamhet bedöms strängt genom att den som inte sköter sig får avtjäna hela den förverkade delen i anstalt. Acceptansen för systemet med villkorlig frigivning kan ökas hos den breda allmänheten om det tydliggörs att misskötsamhet samt återfall i brott ska hanteras strängare framöver. Av dessa skäl har också antalet dagar som kan förklaras förverkade vid misskötsamhet relativt nyligen höjts från 15 till 90 dagar.

Utöver själva syftet med förverkandeförklaringen talar således såväl trovärdighetsskäl som förutsebarhetsskäl för att hela den del av strafftiden som förklaras förverkad ska avtjänas utan villkorlig frigivning.

I linje med vår utgångspunkt att större fokus bör riktas mot att också den del av fängelsestraffet som avtjänas utanför anstalt är en del av fängelsestraffets verkställighet (se avsnitt 12.3) framstår det slutligen som en närmast logisk åtgärd att skärpa reaktionerna vid återfall och annan misskötsamhet under prøvotiden. Särskilt vad gäller förverkande på grund av återfall i brott kan tilläggas att presumptionen för förverkande av hela eller delar av den villkorligt medgivna friheten är stark (och vi föreslår att presumptionen för helt förverkande ska bli ännu starkare). Om den linjen ska upprätthållas framstår det som självklart att det också bör vara konsekvent hur ett beslut om förverk-

¹³³ En sådan slutsats kommer också till uttryck i Brå-rapport 1977:7 s. 238, Ulväng, Påföljds-konkurrens – Problem och principer s. 299 och 333 och i SOU 2008:85 s. 300. Se också EU-domstolens dom den 22 december 2017 i mål C-571/17 PPU, särskilt p. 81–83.

ande därefter verkställs, och vi föreslår en enkel regel om fullt avtjänande.

Ett exempel kan illustrera skillnaden vad gäller tid i anstalt. Om den dömda ådöms ett nytt fängelsestraff om fyra år samtidigt som ett reststraff om två år förklaras förverkat, innebär det med nuvarande reglering en total strafftid om sex år och villkorlig frigivning efter fyra år. Skulle i stället hela reststraffet om två år avtjänas först och sedan villkorlig frigivning ske från det nya straffet om fyra år skulle det innebära en avtjänandetid i anstalt om 4 år och 8 månader (2 år + 2/3 av 4 år = 32 månader). Det är således fråga om en betydande förlängning av den strafftid som avtjänas i anstalt.

Vad talar emot att hela den förverkade delen ska avtjänas?

Det som talar emot att hela den förverkade delen ska avtjänas särskilt vid misskötsamhet är att upphörandeprocessen stannar av. Syftet med den villkorliga frigivningen är att på ett kontrollerat sätt anpassa den dömda till samhället och ett liv utan kriminalitet. I upphörandeforskningen framhålls att upphörande från brott är en process, snarare än ett tillstånd (se kapitel 5). Det är också en process som tar tid, och snedsteg som misskötsamhet och återfall kan inträffa på vägen.¹³⁴ Att vägen till ett liv utan kriminalitet ofta innebär stora utmaningar bör man givetvis vara ödmjuk inför. Det är också det nu sagda som tycks ha motiverat ordningen som gällt. En risk med att allt för långa avbrott följer av misskötsamhet är att den eventuella positiva utveckling som den frigivne genomgått i frivård avbryts i allt för stor utsträckning och på ett kontraproduktivt sätt. Det är först i frivård som den frigivne på riktigt testas mot de utmaningar som ett liv utanför anstalt innebär. Under denna tid är det viktigt med övervakning och regelbunden kontakt med övervakaren samt deltagande i till exempel behandlingsprogram eller regelbunden kontroll av nykterhet. Mycket av detta riskerar att avstanna i samband med ett frihetsberövande som uppgår till nittio dagar. Som framgått ovan är det dock sällan som förverkandetiderna är så långa, vilket talar för att avbrottet i upphörandeprocessen trots allt inte blir så långt. Det kan dock inte bortses från

¹³⁴ Kortversion av rapport 2021:5, Faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv och strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet s. 13.

att ett borttagande av villkorlig frigivning vid misskötsamhetsförverkande i vissa fall kommer vara olyckligt ur ett anpassningsperspektiv.

Vad gäller förverkande vid återfall i brott är en uppenbar nackdel med vårt förslag att reaktionen i de fallen kommer mycket senare än vid förverkandebeslut av övervakningsnämnd på grund av misskötsamhet. Vid misskötsamhet framstår reaktionen som mer handlingsdirigerande och viktig – den frigivne får klart för sig att beteendet inte accepteras. Vid återfall i brott är situationen dock ofta en annan och det kan ta upp till ett par år att få sitt mål avgjort i hovrätten. Att den dömde i detta läge kommer att ta till sig av det klander som det innebär att låta honom eller henne avtjäna hela förverkandetiden i anstalt är därför inte särskilt troligt. Därtill ökar våra förslag anstaltspopulationen och det i en redan ansträngd situation.

Det är således oundvikligt att en ändring som innebär att hela den förverkade delen avtjänas fullt ut för med sig vissa nackdelar. Vårt ställningstagande rubbas dock inte av det nu sagda. Vi menar att de systematiska och principiella skälen är så starka att de väger tyngre. Dessutom är vårt uppdrag att väga olika skärpande alternativ mot varandra. Att på detta sätt skärpa systemet med villkorlig frigivning är mer ändamålsenligt än att över hela linjen begränsa möjligheterna till villkorlig frigivning. Det framstår också som oklart om de som missköter sig i sådan grad att så långa förverkanden som 90 dagar beslutas är särskilt mottagliga för åtgärder i frihet, varför behovet av snabb villkorlig frigivning på nytt framstår som mindre i dessa fall.

Sammanfattande slutsats

Vi instämmer således i den slutsats som såväl Fängelsestraffkommittén som Straffsystemkommittén nått, nämligen att hela tiden ska avtjänas i anstalt i de fall dagar förklaras förverkade på grund av misskötsamhet under prövotiden. Någon villkorlig frigivning ska således inte ske vid misskötsamhetsförverkande. Om flera straff avtjänas samtidigt ska ett förverkat reststraff inte heller räknas in i den sammanlagda strafftiden utan i stället avtjänas fullt ut, i linje med vad som i dag gäller för omvandlingsstraff för böter samt då skyddstillsyn förenas med ett kortare fängelsestraff.

Denna ordning innebär också att endast en prövotid avseende det ursprungliga fängelsestraffet, liksom en övervakning, kommer att vara

för handen vid i vart fall misskötsamhetsförverkande, vilket underlättar för såväl Kriminalvården, övervakningsnämnderna och domstolarna och därför är ytterligare en positiv effekt av den föreslagna ordningen.

Detsamma bör enligt vår mening också gälla vid förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av återfall i brott. En ändring som innebär att reststraffet avtjänas fullt ut innebär en påtaglig uppstramning och skärpning av systemet med villkorlig frigivning, men den är helt förenlig med de principer som systemet vilar på och framstår därför som en lämpligare och mer ändamålsenlig ordning än att ändra systemet med villkorlig frigivning på något mer genomgripande sätt. Den föreslagna ordningen är mer träffsäker genom att den endast kommer att avse de som återfaller i brott under prøvotid i stället för att generellt förlänga tiden i anstalt för alla som döms till ett tidsbestämt fängelsestraff. Den leder med andra ord till ett ökat samhällsskydd i form av längre frihetsberövanden vid återfall i brott, men den drabbar inte den som för första gången döms för brott (i vart fall inte vid förverkande vid återfall). Ordningen är därför mer kostnadseffektiv än vad en ändring som slår generellt är, vilket är ytterligare en fördel. Den träffar därtill de fall där behovet av samhällsskydd är särskilt stort, till exempel ur ett brottsofferperspektiv, vilket innebär att ordningen även säkerställer att statens resurser används där de behövs som mest.

11 En skärpt återfallsreglering

11.1 Om uppdraget

Som ett led i att stärka samhällsskyddet vid allvarlig och upprepad brottslighet finns det enligt våra ursprungliga direktiv skäl att se över regeln i 26 kap. 3 § brottsbalken som möjliggör en förhöjd straffskala vid återfall i allvarlig brottslighet. Ska det till exempel vara möjligt att döma till fängelse på livstid i vissa exceptionella fall?

Enligt tilläggsdirektiven ska vi i stället överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna ett förslag på skärpning av 26 kap. 3 § som innebär att regelns tillämpningsområde utvidgas. Vi ska ta ett bredare grepp och särskilt ta ställning till om det bör vara möjligt att överstiga straffskalan för brottet vid upprepade återfall i brott som är av mindre allvarligt slag.

Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen också överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att återfall i brott ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen i fler fall samt utifrån det föreslå de ändringar i 34 kap. brottsbalken som bedöms vara nödvändiga. Här ska de förslag som lämnats av Gängbrottsutredningen i betänkandet *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68) avseende 29 kap. 4 § brottsbalken vara en utgångspunkt.

I detta kapitel redovisar vi våra överväganden och förslag i frågor som handlar om återfall i brott. I ett första avsnitt redogör vi för hur den tilltalades tidigare brottslighet kan påverka påföljdsbestämningen, inklusive beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet, enligt gällande rätt. Därefter följer en genomgång av bakgrunden till återfallsregleringen i 26 kap. 3 § och 29 kap. 4 § samt en redovisning av Gängbrottsutredningens ändringsförslag, den följande lagrådsremissen och Lagrådets yttrande. Slutligen presenterar vi våra överväganden och förslag.

Nämnas bör också att regeringen i juli 2023 har tillsatt en utredning som bland annat ska se över straffskalorna och föreslå ändringar av de yttre begränsningarna för dessa, föreslå ändringar som innebär att försvårande omständigheter får större genomslag, föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk och föreslå ändringar av påföljderna och reglerna om val av påföljd.¹ Våra förslag lämnas dock utifrån de regler som gäller i dag.

11.2 Gällande rätt

11.2.1 Inledning

I dag gäller enligt 29 kap. 4 § brottsbalken att den tilltalades tidigare brottslighet i form av återfall i brott kan påverka påföljdsbestämningen huvudsakligen på tre sätt: vid påföljdsvalet, genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad och genom att det straff som dömts ut skärps utöver straffvärdet för den nya brottsligheten, det vill säga bedöms ha ett högre straffmättningsvärde.

Av 29 kap. 4 § följer också att återfallet ska ges betydelse i just den ordningen. Det är först om den tidigare brottsligheten inte kan beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet som det kan bli aktuellt att skärpa straffet – det vill säga att döma ut ett högre bötesstraff eller ett längre fängelsestraff (eller för närvarande längre slutna ungdomsvård, se 30 kap. 5 § och 32 kap. 5 §).²

Även om det är möjligt att beakta återfall i alla dessa tre hänseenden är regelsystemet utformat för att säkerställa att den samlade reaktionen inte blir orimligt sträng. I förarbetena betonas också att de olika vägarna till återfallsskärpning typiskt sett är anpassade till olika situationer.³ I enlighet med vad som framgår av våra direktiv är det återfallets betydelse för straffmätningen som står i fokus för våra överväganden.

¹ Dir. 2023:115 och 2023:181, En översyn av straffskalorna samt ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem. Uppdraget ska redovisas senast den 30 maj 2025.

² I SOU 2023:44 har föreslagits att slutna ungdomsvård ska tas bort och ersättas av fängelse. Förslaget, som bereds i Regeringskansliet, föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Kriminalvården har dock fått i uppdrag av regeringen att förbereda inrättandet av särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år inom Kriminalvården senast den 1 juli 2026 (dnr Ju2023/02157).

³ Prop. 1987/88:120 s. 53.

11.2.2 Allmänt om påföljdsvalet, särskilt om straffvärde och brottslighetens art

Det första sätt på vilket återfall i brott kan få betydelse är vid *påföljdsvalet*. Enligt 30 kap. 4 § brottsbalken ska rätten fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 och 5 a §§ (de s.k. billighetsskälerna) ska beaktas. Det nu sagda ger uttryck vad som brukar benämnas presumptionen mot fängelse.

Som skäl för att bestämma påföljden till fängelse får rätten enligt 30 kap. 4 § andra stycket endast åberopa tre skäl: brottets straffvärde, dess art och att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott (återfall). Att rätten måste åberopa skäl för att få döma till fängelse beror bland annat på att humanitetsprincipen under mycket lång tid har präglat den svenska straffrätten och att det därför bärkraftigt måste kunna motiveras varför fängelse ska väljas som påföljd. Om ett eller flera skäl är för handen i tillräcklig mån uppstår i stället en presumption för fängelse som påföljd, som i sin tur leder till att det måste föreligga särskilda (inte sällan alldeles särskilda) skäl för att frångå presumptionen.

Vad gäller *straffvärdet* anses det vara så högt att det i sig utgör ett skäl för fängelse om det uppgår till minst ett år.⁴ I dessa fall bryts presumptionen mot fängelse och det anses i stället uppstå en presumption för att fängelse ska väljas som påföljd. Presumptionen för att fängelse ska väljas som påföljd kan i sin tur brytas, om det till exempel finns mycket starka billighetsskäl enligt 29 kap. 5 §.

Detta betyder att vid straffvärden från 14 dagar upp till strax under ett år ska påföljden, om det endast är straffvärdet som talar för fängelse, bestämmas till en alternativ påföljd som villkorlig dom (i förening med böter) eller skyddstillsyn, i förekommande fall med en eller flera föreskrifter.

Brottslighetens *art* infördes ursprungligen främst för att korta fängelsestraff skulle kunna dömas ut av allmänpreventiva skäl för vissa typer av brott i de situationer i vilka varken straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet så krävde.⁵ Det rörde sig bland annat om grovt rattfylleri, mened, vissa brott mot vapen- och jaktlagstiftningen samt olovlig vistelse i riket. Även våld mot tjänsteman samt vissa miss-

⁴ Prop. 1987/88:120 s. 100 samt t.ex. NJA 2003 s. 414 och NJA 2016 s. 553.

⁵ Se t.ex. "Nio månaders förföljelse" NJA 2020 s. 216 och prop. 1987/88:120 s. 100.

handelsbrott skulle omfattas, liksom vissa narkotikabrott samt bokföringsbrott. Brottets art har fått en allt större betydelse för påföljdsbestämningen främst avseende sexualbrott och andra integritetskänsliga brottstyper.⁶ Ofta kan dessutom brottets art i kombination med ett förhållandevis högt straffvärde eller en förhållandevis allvarlig återfallssituation leda till att straffet bestäms till fängelse även i straffvärdesintervallet sex månader till ett år.

Alla dessa faktorer kan således tala för fängelse, men de kan göra det med olika styrka och därmed påverka påföljdsvalet mer eller mindre. Domstolen måste därför alltid göra en bedömning utifrån förhållandena i det enskilda fallet.

11.2.3 Närmare om återfallets betydelse för påföljdsvalet

Sedan 2016 bygger brottsbalkens återfallsreglering på en uttrycklig, principiell åtskillnad mellan ny och nyupptäckt brottslighet. Det är endast ny brottslighet som utgör återfall i brott (34 kap. 1 § brottsbalken).⁷ Med *nyupptäckt brott* avses ett brott som är begånget före en redan meddelad fällande dom genom vilken påföljden bestämts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning eller slutna ungdomsvård. Även om brottet var ”upptäckt” innan den tidigare rättegången på så sätt att det redan var känt, är det att anse som nyupptäckt om det av någon anledning inte blev föremål för åtal tillsammans med den övriga brottsligheten.⁸ Nyupptäckt brottslighet, som alltså inte är återfall i juridisk-teknisk mening, berörs inte vidare i detta betänkande.

Med *nytt brott* däremot, avses ett brott som är begånget efter en tidigare dom men innan den utdömda påföljden helt har verkställts eller annars upphört. För att det ska vara fråga om nytt brott och alltså *återfall i brott* krävs att den tilltalade tidigare har blivit lagförd för brottslighet genom dom, godkänt strafföreläggande eller meddelad åtalsunderlåtelse och därefter begår brott igen. I praktiken är det nästan alltid fråga om lagföreläggande genom dom, i vart fall för att återfallet ska ges betydelse för påföljdsvalet. Om återfall är för handen kan det således tala för att straffet ska bestämmas till fängelse.

⁶ Även begreppet artvärde används och med det menas styrkan av skälen för fängelse med hänsyn till brottslighetens art i ett visst fall, se t.ex. SOU 2012:34 s. 692.

⁷ Prop. 2015/16:185 s. 32 ff. och 86 ff.

⁸ A.prop. s. 87.

Det saknas ledning i lagtexten gällande när och på vilket sätt återfall i brott ska beaktas vid påföljdsvalet. Av förarbetena framgår dock att det i stor utsträckning är samma omständigheter som anges i 29 kap. 4 § och 34 kap. 5 § som är av betydelse. *Tiden* som gått mellan brotten bör enligt motiven ges stor betydelse. Ju snabbare ett återfall är, desto större anledning finns det att skärpa påföljden.⁹ Efter några år från den tidigare domen (eller vid längre frihetsberövanden, frigivningstidpunkten) bör den tidigare brottsligheten inte beaktas vid påföljdsvalet. I praxis har uttalats att tidigare brottslighet inte bör beaktas vid påföljdsvalet om den ligger fyra år eller mer tillbaka i tiden.¹⁰ Sammanfattningsvis avtar återfallets relevans successivt såvitt gäller påföljdsvalet (och påföljdsbestämningen i stort).¹¹

Även *förhållandet mellan brotten* är av betydelse för om påföljdsvalet ska påverkas eller inte. Starkare skäl anses tala för en skärpning om brotten är likartade liksom om det nya brottet är lika grovt eller grövre än det tidigare.¹² I den straffrättsliga litteraturen har framhållits att kraven inte bör ställas alltför högt. Våldsbrott av olika slag anses utgöra likartad brottslighet, liksom förmögenhetsbrott.¹³ I NJA 1991 s. 498 ansåg Högsta domstolen att narkotikabrott och olaga vapeninnehav inte var att betrakta som likartad brottslighet. I förarbetena anges att om det rör sig om helt olikartade handlingar ligger det mindre nära till hands att ens betrakta det nya brottet som ett återfall.¹⁴

Hur *allvarligt ett brott* måste vara för att brottslighetens allvar vid återfall ska tala för en påverkan på påföljdsvalet, även om det rör sig om olikartad brottslighet, är mindre klart. I de ursprungliga förarbetena anknyts till bestämmelsen om förverkande av villkorligt medgiven frihet när frågan berörs, vilket har ansetts tala för att sex månader kan vara ett riktmärke ("allvarlig brottslighet"). Vid tiden för 1989 års påföljdsreform gällde nämligen att förverkande av villkorligt medgiven frihet skulle beslutas i nyss berörd situation om såväl den tidigare brottsligheten som återfallet hade ett straffvärde som uppgick till minst sex månader. Samtidigt framhålls i förarbetena att

⁹ Se t.ex. prop. 1987/88:120 s. 53 och SOU 1995:91 del II s. 185.

¹⁰ Se t.ex. NJA 1991 s. 359 och NJA 2012 s. 79.

¹¹ Se t.ex. prop. 1987/88:120 s. 53 där det anges att återfallet "efter några år" från den tidigare domen eller från frigivningen från ett tidsbestämt fängelsestraff bör påverka påföljdsbestämningen endast undantagsvis.

¹² Prop. 1987/88:120 s. 53 och 101.

¹³ Se t.ex. Borgeke och Forsgren s. 254 samt Bäcklund m.fl., Brottsbalken (14 november 2023, JUNO version 23), kommentaren till 29 kap. 4 §.

¹⁴ Prop. 1987/88:120 s. 53.

det skulle krävas allvarligare brottslighet för straffskärpning genom straffmätning än genom förverkande av villkorligt medgiven frihet (för förverkande krävdes att brottsligheten i båda fallen var allvarlig, för återfallsskärpning krävdes att den var särskilt allvarlig).¹⁵ Är återfallet i ett mindre allvarligt brott än det tidigare torde enligt förarbetena skälen att skärpa påföljden vara mindre starka.¹⁶

Slutligen finns skäl att belysa några ytterligare uttalanden ur påföljdsbestämningssystemets avseende just återfallets betydelse för påföljdsvalet. Om det föreligger sådana omständigheter som allmänt sett talar för att förutsättningarna för en anpassning till samhället är goda trots tidigare brottslighet, kan detta enligt förarbetena *givetvis* utgöra ett skäl för att avstå från att döma ut ett fängelsestraff. Även i de fall då en tilltalad har brutit med ett tidigare livsmönster kan det tala för att han eller hon bör ges den möjlighet en icke frihetsberövande påföljd innebär, och så även om utsikterna att han eller hon ska lyckas anpassa sig till samhället inte kan bedömas vara särskilt goda.¹⁷ Enligt vår mening ger dessa uttalanden på ett tydligt sätt uttryck för det nu gällande påföljdsbestämningssystemets förtjänster och särart. De nuvarande reglerna ger domstolen ett inte obetydligt utrymme att i det enskilda fallet beakta individuella omständigheter i humanitär riktning på ett sätt som enligt vår mening är väl värd att bevara.¹⁸

11.2.4 Sammanfattande slutsatser om betydelsen av straffvärde, art och återfall för påföljdsbestämningen

De tre faktorerna straffvärde, art och återfall kan alla utgöra skäl för fängelse och det med olika styrka. Rätten ska därför alltid göra en sammanvägning av omständigheterna i det enskilda fallet. Frågan som ska besvaras är om det finns tillräckliga skäl för att döma till fängelse.¹⁹ Ett straffvärde om sex månader kan till exempel tillsammans med brottets art leda till att presumtionen mot fängelse bryts. Detsamma

¹⁵ Prop. 1987/88:120 s. 53.

¹⁶ A.prop. s. 53. Att brottsfri tid och brottslighets allvar (och den dömdes ungdom) ska beaktas vid bedömningen av återfallets betydelse följer också av Europarådets rekommendation om enhetliga brottmålsdomar, se Recommendation No R (92) 17 concerning Consistency in Sentencing p. D 3.

¹⁷ A.prop. s. 55.

¹⁸ Se också Högsta domstolen dom av den 28 december 2023 ”Den positiva utvecklingen”, mål B 3692-22 om prövningen av om det vid valet av påföljd finns förutsättningar att frångå en presumtion för fängelse med hänsyn till främst en förbättrad personlig eller social situation för den tilltalade.

¹⁹ Prop. 1987/88:120 s. 100.

gäller om det är återfall i kombination med ett visst straffvärde eller brottets art. Som ett belysande exempel kan nämnas att enligt Högsta domstolen krävs, även i de fall brottslighetens art bara i mindre grad talar för fängelse, *alldeles särskilda skäl* för att välja en annan påföljd än fängelse när brottslighetens straffmättningsvärde motsvarar fängelse i sex månader eller mer.²⁰

Mot skälen som talar för fängelse ska rätten också beakta omständigheter som talar emot. Det kan till exempel handla om något billighetsskäl i 29 kap. 5 eller 5 a § eller att den tilltalade var under 18 år vid brottet. Det kan också vara något av de skäl som anges i 30 kap. 7 och 9 §§ andra styckena, till exempel att villkorlig dom eller skyddstillsyn kan förenas med samhällstjänst.

11.2.5 Förverkande av villkorligt medgiven frihet

I samband med påföljdsbestämningsreformen 1989 fokuserades i stor utsträckning på förverkandets faktiska effekter och förverkande av villkorligt medgiven frihet har alltsedan dess fungerat som en särskild återfallsreglering.²¹ Ett beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär att den dömda får avtjäna del av eller hela det reststraff som återstod vid den villkorliga frigivningen. Ett beslut om förverkande kan enligt 34 kap. 5 § brottsbalken fattas såväl då rätten dömer till ny påföljd för den tillkommande brottsligheten med stöd av 1 § som vid konsumtionsdom enligt 3 § (beslut om att den tidigare utdömda påföljden ska avse också nyupptäckt brottslighet).

Ett förverkandebeslut förutsätter att den dömda är villkorligt frigiven och begår ett nytt brott under prøvotiden. Det krävs också att frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från prøvotidens utgång. I dessa fall ska den villkorligt medgivna friheten eller en del av denna förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar emot det (34 kap. 5 §). Som särskilda skäl för att inte förverka eller för att förverka endast en del av villkorligt medgiven frihet får rätten beakta:

²⁰ Se t.ex. NJA 2015 s. 1024 samt NJA 2016 s. 553.

²¹ Se SOU 1986:14 avsnitt 15.2.4, prop. 1987/88:120 s. 55 och prop. 1997/98:96 s. 138.

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 det inte beslutas om förverkande får rätten enligt 34 kap. 5 § tredje stycket i stället bland annat besluta om varning, om övervakning eller om förlängd provotid (åtgärder enligt 26 kap. 19 § första stycket som in sin tur hänvisar vidare).

34 kap. 5 § fick sin nuvarande lydelse 1999 och det brukar framhållas att bestämmelsen innebär en presumtion för att den villkorligt medgivna friheten helt eller delvis ska förverkas om den dömda återfaller i brott under provotiden.²² Domstolen måste kunna anföra skäl för att endast delförverka eller för att underlåta förverkandeförklaring.

Gällande de olika skälen (punkt 1–3 ovan) emot förverkande eller för endast delförverkande gäller i stor utsträckning det som ovan anförts under avsnitt 11.2.3, men Högsta domstolen har i sin praxis gjort vissa kompletterande uttalanden om just förverkande av villkorligt medgiven frihet.²³

Vid bedömningen av *brottslighetens svårhet* enligt första punkten ska det enligt Högsta domstolen inte endast göras en jämförelse mellan den nya brottsligheten och den tidigare. Det är också av betydelse om den nya brottsligheten i sig är av allvarlig eller lindrig beskaffenhet. När den nya brottsligheten är allvarlig ska förverkande normalt ske, även om brottsligheten vid en ren jämförelse är lindrigare än den tidigare. Det är främst straffvärdet som bedöms.

När det gäller *tidsaspekten* enligt andra punkten måste enligt domstolen, utöver den tid som förflutit mellan brotten, även den tid som gått sedan den tidigare domen eller den villkorliga frigivningen beaktas. Särskilt när den tilltalade har suttit frihetsberövad från den tidigare brottsligheten fram till villkorlig frigivning bör tidpunkten för det nya brottet sättas i relation till den villkorliga frigivningen.

I förarbetena betonas också att det är av betydelse vilken form av brottslighet som är aktuell. Det förhållande att det har gått lång tid

²² Prop. 1997/98:96 s. 134 f.

²³ Se "Återfallsförverkande" (I och II) NJA 2021 s. 807 I p. 11 med vidare hänvisning till a. prop. s. 138 och 203 samt "Återfallsförverkande vid mildrad påföljdspraxis" NJA 2015 s. 1129 I p. 7. Se också Carbell Brunner, Förverkande av villkorligt medgiven frihet och betydelsen av mildrad påföljdspraxis, JT Nr 4 2015/16 s. 907 ff.

är av mindre betydelse vid brott som normalt begås med relativt långa intervaller, till exempel bokföringsbrott och skattebrott.²⁴

Slutligen finns i tredje punkten en allmän oskälighetsregel. Genom den har lagstiftaren öppnat upp för undantag i fall som har varit svåra att förutse eller att reglera särskilt. I förarbetena nämns de så kallade billighetsskälerna (29 kap. 5 och numera även 5 a §§ brottsbalken) som något som kan vara av betydelse, liksom att brotten framstår som så olikartade och väsensskilda att ett förverkande ter sig som orimligt.²⁵ Tredje punkten tydliggör enligt Högsta domstolen att det alltid måste göras en samlad bedömning i förverkandefrågan och att den sammantagna bedömningen inte får framstå som orimlig.²⁶ I praxis har väsentligt mildrad påföljdspraxis, liksom brott i slutet av en lång prøvotid ansetts utgöra särskilda skäl för att förverka endast en del av den villkorligt medgivna friheten.²⁷ Även här, liksom i påföljdsbestämningen i stort, gäller således att domstolen måste ta ansvar för sin bedömning och ange skäl för sina ställningstaganden.

Det är också viktigt att framhålla att omständigheterna som räknas upp i 34 kap. 5 § endast är exempel och att även andra omständigheter kan beaktas. Syftet är att det vid en samlad skälighetsbedömning ska vara möjligt att underlåta att förverka eller att endast förklara en del av den villkorligt medgivna friheten som förverkad.²⁸

11.2.6 Återfallets betydelse för straffmätningen

Om återfallet inte kan beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet ska rätten, utöver brottets straffvärde, vid straffmätningen i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott (29 kap. 4 §). Som tidigare nämnts är det främst gällande återfallets betydelse för just straffmätningen som vårt uppdrag innebär att det ska lämnas förslag i skärpande riktning.

I princip gäller således att återfallsskärpning av straffet, genom en höjning av straffmätningens värde, inte får ske om den tidigare brottsligheten *har beaktats* genom påföljdsvalet. Inte heller får straffmät-

²⁴ Prop. 1987/88:120 s. 110.

²⁵ A.prop. s. 138.

²⁶ Se ”Återfallsförverkande” (I och II) NJA 2021 s. 807 I p. 13 med vidare hänvisning till a. prop. s. 138 samt ”Den utdragna misshandeln” NJA 2020 s. 564 p. 20.

²⁷ ”Återfallsförverkande vid mildrad påföljdspraxis” NJA 2015 s. 1129 I och II.

²⁸ Prop. 1997/98:96 s. 139 samt ”Återfallsförverkande” (I och II) NJA 2021 s. 807 I p. 10.

ningsvärdet höjas om återfallet *har beaktats i tillräcklig utsträckning* genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Med andra ord är utgångspunkten i det nuvarande systemet att straffmätningen inte ska påverkas av att det är fråga om återfall, om det kan ges betydelse på något av de andra två sätten. Som Högsta domstolen påpekat innebär det nu sagda att bestämmelsen om återfallsskärpning i 4 § främst blir tillämplig i vissa typsituationer.²⁹

Den första är när förverkande av villkorligt medgiven frihet inte kan beslutas, trots att återfallet skett under pågående prövotid. Den andra är när ett förverkande inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser intresset av ett skärpt straff. Enligt domstolen är detta särskilt tydligt när det är fråga om återfall i allvarlig våldsbrottslighet. Till exempel kan den återstående strafftid som kan förklaras förverkad framstå som alltför kort. I dessa fall kan således återfallet leda till att ett längre fängelsestraff (eller ett kraftigare bötesstraff) än vad straffvärdet motiverar bestäms.

Även vid bedömningen av om återfallet ska leda till straffskärpning ska enligt 29 kap. 4 § 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.

Vad gäller *tidsaspekten* är vid tidigare längre frihetsberövanden utgångspunkten för frågan om det är ett relevant återfall tidpunkten för frigivningen. Efter några år bör tidigare brottslighet enligt förarbetena inte tillmätas någon betydelse. Är det fråga om ett snabbt återfall anses det ofta finnas större anledning att straffskärpa.³⁰

Genom rekvisitet *brottslighetens omfattning* är syftet att markera att behovet av straffskärpning är särskilt stort vid upprepade återfall. Men också här samverkar faktorerna – ju allvarligare brottslighet, desto färre återfall behövs enligt förarbetena för att skärpa straffet.³¹ Inte heller här ställs särskilt höga krav på brottslighet. Med att brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig avses straffvärden om minst ett år.³²

²⁹ "Rydaholmsfallet" NJA 2012 s. 79 p. 22 och 26 samt "Den utdragna misshandeln" NJA 2020 s. 564.

³⁰ Prop. 2009/10:147 s. 46 samt "Den utdragna misshandeln" NJA 2020 s. 564 p. 20 med vidare hänvisning till prop. 2009/10:147 s. 46. Tiden mellan brottet som relevant omständighet för återfallets betydelse uttrycks i SOU 1953:17 s. 144 och prop. 1962:10 del C s. 248.

³¹ Prop. 1987/88:120 s. 89 samt prop. 2009/10:147 s. 46.

³² Prop. 1987/88:120 s. 89 och prop. 2009/10:147 s. 46.

Det saknas i huvudsak vägledning gällande hur stor straffskärpningen bör vara på grund av återfallet och det ska enligt förarbetena avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Till exempel är det av betydelse hur högt straffvärdet för den aktuella brottsligheten är samt om det föreligger ett eller flera skäl för att höja straffmättningsvärdet, liksom hur tungt dessa väger. Påslaget bör vara större mätt i antal månader vid ett högt straffvärde än vid ett lägre.³³

Enligt Högsta domstolen bör en skärpning av straffet normalt ske till en rimlig nivå som är förenlig med den praktiska rättstillämpningen, vilket syftar på att straffet ska skärpas till närmast högre så kallad straffmättningsstation.³⁴

11.2.7 Högsta domstolens tillämpning av 29 kap. 4 § brottsbalken

Högsta domstolen har vid ett tillfälle tillämpat 29 kap 4 § brottsbalken i straffmätningen, vilket var i ”Den utdragna misshandeln” NJA 2020 s. 564. Domstolen konstaterade då att det i samband med reformen av bestämmelsen 2010 gjordes vissa förtydliganden, bland annat genom att det i bestämmelsen uttryckligen angavs att tidigare brottslighet ska beaktas i just skärpande riktning. Domstolen pekade också på att det i förarbetena framhållits att ändringarna syftade till att ge återfallet ett tydligare genomslag i domstolarnas praxis.³⁵

I ett tidigare rättsfall, ”Rydaholmsfallet” NJA 2012 s. 79, uttalade Högsta domstolen dock att avsikten med reformen 2010 inte hade varit att frångå utgångspunkterna för tillämpningen av 29 kap. 4 § som gjordes i 1989 års påföljdsreform, utan att dessa fortfarande gällde (se mer om detta i avsnitt 11.3.2). Att uttalandena fortfarande var giltiga bekräftades enligt domstolen av att de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om återfallsskärpning ska ske eller inte var i huvudsak oförändrade.³⁶

Möjligen har det senare rättsfallet lett till att tillämpningen av 29 kap. 4 § brottsbalken har ökat något.

³³ Prop. 2009/10 :147 s. 46.

³⁴ Se ”Den utdragna misshandeln” NJA 2020 s. 564 p. 22 med vidare hänvisning till Borgeke och Heidenborg. Att bestämma påföljd för brott, 3 uppl. 2016 s. 80 f. och s. 214 f., men också SOU 2023:1 avsnitt 7.9.

³⁵ ”Den utdragna misshandeln” NJA 2020 s. 564 p. 21 med vidare hänvisning till prop. 2009/10:147 s. 46.

³⁶ Se särskilt p. 25 i NJA 2012 s.79. Domstolen hänvisade till uttalanden i prop. 2009/10:147.

11.2.8 Kort om bestämmelsen i 26 kap. 3 § brottsbalken

I detta sammanhang bör sambandet mellan återfallsregeln i 29 kap. 4 § brottsbalken och bestämmelsen i 26 kap. 3 § vid vissa kvalificerade återfall belysas. Enligt 26 kap. 3 § får den som har dömts till fängelse i lägst två år och som därefter, sedan domen har vunnit laga kraft, begår ett brott som är belagt med fängelse i mer än sex år, dömas till fängelse på en tid som med fyra år överstiger det högsta straff som kan följa på det nya brottet (eller den nya brottsligheten, om det rör sig om flera brott).

Återfallsreglerna i 29 kap. 4 § och 26 kap. 3 § samspelar på så sätt att det inte är aktuellt att mäta ut ett straff inom den med stöd av 3 § utvidgade delen av straffskalan, om inte straffmätningens värde bedömts så högt mot bakgrund av återfallsskärpningsregeln i 29 kap. 4 § att ytterligare luft i straffskalan behövs. En domare som anser att straffvärdet för aktuellt brott överskrider föreskrivet straffmaximum (s.k. straffvärdemässigt övervärde) kan således inte med stöd av 26 kap. 3 döma till ett strängare straff utan att först komma till ett så högt straffmätningens värde med stöd av 29 kap. 4 §.³⁷ Med andra ord skulle 26 kap. 3 § bli obsolet om det inte fanns möjlighet att straffskärpa vid straffmätningen med stöd av 29 kap. 4 §.³⁸

11.2.9 Övriga straffskalehöjande regler

Vid gemensamt straff vid flerfaldig brottslighet finns möjlighet att med stöd av 26 kap. 2 § brottsbalken överskrida det föreskrivna maximistraffet. Också här gäller för närvarande att straffskalan kan höjas med som mest fyra år. Om såväl 26 kap. 2 § som 3 § är tillämplig kan således för närvarande straffet ökas med åtta år (fyra år enligt varje paragraf). Varken vid återfall eller flerfaldig brottslighet får dock ett tidsbestämt straff överstiga 18 år.

Det kan här noteras att det framstår som i viss mån oklart hur reglerna i 26 kap. 2–3 a §§ förhåller sig till varandra och i vilken ordning de ska tillämpas samt vad de fyller för funktion. Är de straffskalehöjande regler eller är de avsedda att inverka skräpande också på straffmätningens värde i det konkreta fallet? Det finns till exempel vissa

³⁷ Se om detta i Träskman, Om återfall i brott, SvJT 1999 s. 200 och Asp, När får man lov att slå i taket, Ikke kun straf ... (festskrift till Vagn Greve) s. 21–35.

³⁸ Jfr SOU 2008 :85 s. 308 f.

uttalanden i förarbetena som är oklara om man läser dem i relation till lagtexternas lydelse.³⁹ Det finns goda skäl att ta ett mer samlat grepp om bestämmelserna vid lämpligt tillfälle.

Slutligen bör också noteras att Flerbrottsutredningen i sitt betänkande *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet* (SOU 2023:1) har föreslagit en förändring av 26 kap. 2 § brottsbalken. Förslaget innebär att möjligheten att överskrida straffmaximum för det svåraste brottet ska ökas enligt följande:

1. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i sju år,
2. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i sju år eller längre men inte uppgår till fängelse i tio år,
3. sex år, om det svåraste straffet är fängelse i tio år.

Det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut vid flerfaldig brottslighet när inget av brotten har livstids fängelse föreslås således bli fängelse i 16 år (om inte 26 kap. 3 § också är tillämplig, då det i stället handlar om 18 år).

Därtill föreslås att ett nytt tredje stycke ska införas i 26 kap. 2 § som innebär att ett särskilt straffmaximum införs för sådana fall där det svåraste minimistraffet är tre års fängelse eller mer. I dessa fall anses det som angetts ovan i punkt 1–3 medföra att utrymmet att beakta tillkommande brott blir alltför begränsat. Om det svåraste minimistraffet är fängelse i tre år eller mer ska enligt den nya bestämmelsen ett upp till tio år långt fängelsestraff dömas ut.⁴⁰ Betänkandet bereds efter sedvanlig remissbehandling för närvarande i Regeringskansliet, men regeringen har aviserat att den inte kommer att gå vidare med förslaget.

³⁹ Se t.ex. SOU 2023:1 s. 423 där det anges att 29 kap. 2 § bör ändras för att öka möjligheterna att differentiera straffvärdet av olika brottskombinationer.

⁴⁰ SOU 2023:1 s. 422 f.

11.3 Varför ska gärningspersonens tidigare brottslighet ges betydelse i påföljdsbestämningen?

Vilken betydelse återfall i brott bör ha i straffsystemet och särskilt i straffmätningshänseende är en fråga som har diskuterats flitigt under en mycket lång tid, såväl i rättsvetenskapen som i kriminalpolitiken.⁴¹ Grundläggande för frågans besvarande är vilken funktion man tillmäter straffet. Vi har inte möjlighet att på något heltäckande sätt besvara den frågan, men vi vill framhålla att en viktig utgångspunkt för våra överväganden är att straffets huvudsakliga funktion är att förorsaka den dömda ett bestämt mått av obehag för att markera samhällets avståndstagande från den brottsliga gärningen. Straffet fyller ingen reparativ funktion och kan inte i sig gottgöra den skada som brottet medfört. Däremot är det självklart att straffrätten ska vara utformad på ett sätt som på bästa sätt tillvaratar såväl potentiella som faktiska brottsoffers intresse av att skyddas från brott. Men som vi framhållit i kapitel fyra är det ett alltför enkelt antagande att detta enbart handlar om strängare straff. Hänsyn till målsäganden kan därför inte i sig motivera en strängare återfallsreglering.

Att återfall i brott på ett eller annat sätt bör kunna påverka *påföljdsvalet* råder det dock större enighet om och detta förklaras enligt vår mening på bästa sätt med vad som brukar kallas en privilegieringsmodell utifrån en toleransteori. I många fall får den som döms först villkorlig dom, sedan skyddstillsyn och om han eller hon fortsätter att begå brott blir påföljden därefter fängelse. Detta bland annat eftersom kriminalvården i frihet har visat sig verkningslös i de fallen. Genom att straffet skärps allteftersom upprätthålls också domens varnande funktion och det tydliggörs att kriminaliseringens hot om bestraffning tas på allvar. Den dömda ges också möjlighet att ta till sig av det klander som domen innebär och visa bättring, vilket innebär att gärningspersonen behandlas som en moraliskt ansvarig person. Det är bara när det visat sig resultatlöst med andra, mindre ingripande åt-

⁴¹ Se t.ex. Lagus, Om återfall i brott, Olivecrona, Om orsakerna till återfall i brott, Kallenberg, Om återfall i brott, Stjernberg, Straffrättsliga studier, Bäcklund, En kriminalpolitisk nödvändighet? Om tidigare brottslighet och dess betydelse vid straffmätning i SvJT 2015 s. 397, SOU 1923:9 s. 43 f., SOU 1923:36, SOU 1937:3, Thyren, Förberedande utkast till strafflag, speciella delen III, SOU 1986:14 s. 423, Victor, Återfallsregler i straffrätten, Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskap 1976 s. 213–329, SOU 2008:85 och SOU 2012:34.

gärder, som påföljden slutligen bestäms till fängelse. I de lägena har samhällets tolerans för det brottsliga beteendet tagit slut.

Även de grundläggande principerna om rättvisa och likabehandling, som kommer till uttryck genom den proportionella bestraffningen, ger stöd för att de som begår upprepade brott ska ådömas fängelse när de privilegierande straffformerna är uttömda.⁴²

Alltsedan den stora påföljdsreformen 1989 har också *förverkande av villkorligt medgiven frihet* ansetts vara den mest lämpliga åtgärden för att möta ny brottslighet efter ett tidigare fängelsestraff, det vill säga en särskild reglering av återfallets betydelse. Ordningen har motiverats av att förverkande har fördelar jämfört med den allmänna återfallsskärpning som kan ske enligt 29 kap. 4 §, eftersom 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 straffskärpningen kan komma i fråga. Lagstiftningen har därför utformats med avsikten att behovet av återfallsskärpning i så stor utsträckning som möjligt ska styras över till förverkandet.⁴³

Som framkommit i kapitel tio anser vi att det synsättet inte är helt rättvisande, och vi menar att förverkandeförklaringen i större utsträckning bör ses som en reaktion på att den dömda brutit mot de villkor som gällde för den villkorliga frigivningen än en skärpt reaktion på det nya brottet. Detta framhölls i påföljdsbestämningsspropositionen och har upprepats av Högsta domstolen. Denna grundsyn får vissa återverkningar på förverkandeinstitutet samt återfallsregleringen i stort, men samtidigt anser vi att förverkande av villkorligt medgiven frihet även fortsättningsvis ska vara en del av den samlade återfallsregleringen. Regelsystemet bör vara utformat så att det säkerställer att den samlade reaktionen inte blir orimligt sträng.

När det kommer till att ta ställning till om den dömdes tidigare brottslighet, utöver påföljdsvalet samt genom förverkande av villkorligt medgiven frihet, ska beaktas i *straffmätningen* är den straffrättsliga rättsvetenskapen mer splittrad. Ett sätt som skärpningen ibland motiveras med är att den tilltalade genom att återfalla i brottslighet är mer klandervärd eftersom han eller hon därigenom visar likgiltighet eller avståndstagande i förhållande till lagens auktoritet.⁴⁴ I vart fall i den svenska straffrättsliga doktrinen råder det dock enighet om

⁴² Se t.ex. SOU 2012:34 s. 425, SOU 2008:85 s. 306 samt bilaga 6 och SOU 2023:44 kapitel 9.

⁴³ Se SOU 1986:14 avsnitt 15.2.4, prop. 1987/88:120 s. 55 och prop. 1997/98:96 s. 138.

⁴⁴ Se t.ex. Jareborg och Zila, *Straffrättens påföljdslära* s. 131, Ulväng, *Påföljdskonkurrens – problem och principer* s. 335 ff. samt Träskman, a.a.

att proportionalitet- och ekvivalensprinciperna ska vara vägledande vid påföljdsbedömningen och att det därmed i princip bör vara utslutet att beakta tidigare brottslighet i straffmätningen.⁴⁵

Sett ur lagstiftarens perspektiv har relativt pragmatiska skäl angetts, enligt vad som närmare redovisas nedan i anslutning till de lagstiftningsärenden där frågan berörs.⁴⁶ Det är främst allmänna föreställningar om rättvisa hos det allmänna rättsmedvetandet som har rättfärdigat en särskild återfallsreglering.

11.4 En återfallsreglering växer fram

11.4.1 Särskilt om bakgrunden till 26 kap. 3 § brottsbalken

Från 1940 till 1965

Möjligheten att på ett eller annat sätt straffa den dömda strängare vid återfall har funnits länge i svensk straffrätt och tidigare gällde att återfall kunde påverka straffmätningen så att högre straff än vad brottet i sig motiverade dömdes ut.⁴⁷ Före 1942 gällde dock återfallsregeln i 4 kap. 14 § strafflagen endast ett begränsat antal brottstyper (i huvudsak de förmögenhetsbrott som nu är upptagna i 8 kap. brottsbalken). Reglerna var helt obligatoriska och medförde kraftiga höjningar vid återfall (jfr ”tredje resan stöld”). Syftet var att återfallsstraffen i varje fall skulle medverka till att oskadliggöra de oförbätterliga återfallsförbrytarna.⁴⁸

Redan 1923 föreslog Strafflagskommissionen att återfallsbestämelsen inte borde vara begränsad till att avse endast vissa brottstyper och att regeln borde vara fakultativ.⁴⁹ Någon sådan ändring genomfördes dock inte.

⁴⁵ Se t.ex. Ulväng a.a. s. 347 f. och för norsk rätt Gröning m.fl., Frihet, Forbrytelse og straff. En systematisk fremstilling av norsk strafferett s. 465.

⁴⁶ Nämnas bör också prop. 2015/16:151 s. 34 där regeringen också framhåller att det finns skäl att se allvarigare på ny brottslighet som utgör återfall än nyupptäckt brottslighet och att dessa situationer genomgående bör behandlas på olika sätt.

⁴⁷ Se t.ex. prop. 1987/88:120 s. 50 samt prop. 1962:10 del C s. 247.

⁴⁸ Ds Ju 1974:20 s. 60.

⁴⁹ SOU 1923:9 s. 341. I linje med de förslag som utarbetats av Thyrén ansågs att återfallet var ett bevis på en större intensitet hos den farliga viljan. Återfall ansågs också i allmänhet ge uttryck för en större samhällsfarlighet. Kommissionen föreslog dock att återfallet endast skulle äga rum vid någorlunda svåra brott, nämligen de med ett högsta straff om minst två års frihetsstraff. Likartade återfall skulle straffas strängare än olikartade.

Efter förslag av Straffrättskommittén ändrades däremot återfallsreglerna 1942 och kom då att omfatta alla förmögenhetsbrott.⁵⁰ Reglerna om skärpning var formellt sett obligatoriska, men domstolen kunde avstå från höjning om särskilda skäl förelåg. Straffet vid återfall skulle nu skärpas inom den straffskala som gällde för närmast högre svårhetsgrad, dock utan att brottsrubriceringen påverkades. Det ansågs vara möjligt att göra återfallsregleringen mindre sträng eftersom skyddsåtgärderna internering och förvaring införts i syfte att oskadliggöra de oförfärdiga.⁵¹ År 1948 kom bestämmelsen i 4 kap. 14 § strafflagen att omfatta även förfalskningsbrotten.⁵²

Brottsbalkens ikraftträdande

Nästa mer omfattande ändring av återfallsregleringen kom med antagandet av brottsbalken, då en bestämmelse om förhöjt straffmaximum vid vissa återfall infördes efter förslag av Strafflagberedningen.⁵³ Bestämmelsen kom att ersätta 4 kap. 14 § strafflagen och gällde för alla brott i brottsbalken med fängelse i straffskalan (det vill säga inte för de specialstraffrättsliga brotten). Syftet med förslaget var att möjliggöra för kraftigare ingripanden mot sådana personer som visade "tendens till asocialitet". De individualpreventiva synpunkterna var således i förgrunden och återfallet sågs som ett indicium på att det tidigare samhällsinslagandet misslyckats. Det krävdes att skäl för straffskärpning förelåg – det var ingen obligatorisk höjning

Strafflagberedningen ansåg förvisso att vida straffskalor nog ofta möjliggjorde att återfall kunde beaktas tillräckligt i straffmätningen utan en särskild bestämmelse. Mot bakgrund av att Straffrättskommittén hade föreslagit sänkningar av straffmaximum från två år till sex månader för vissa brottstyper ansågs dock en återfallsbestämmelse nödvändig som ett komplement i vissa fall. Den skulle vara tillämplig i de fall straffmaximum var fängelse i två år, i alla andra fall ansågs de

⁵⁰ SOU 1940:20 s. 31 f. och 72 ff. och prop. 1942:4 s. 66 f., 186 och 202 f.

⁵¹ Se t.ex. Victor, Återfallsregler i straffrätten s. 249 vid not 1, SOU 1944:69 s. 107 ff., SOU 1953:17 s. 141 och Ds Ju 1974:20 s. 60. Som skäl för att begränsa återfallsregeln till vissa brottstyper anfördes att den var obehövlig vid gradindelade brott eftersom återfallet kunde beaktas tillräckligt vid straffmätningen utan särskilt stadgande, se SOU 1944:69 s. 107. Att helt utmönstra återfallsreglerna, vilket föreslagits av en remissinstans, avfärdades med motiveringen att det inte kunde komma på fråga att "lämna domstolarna helt utan vägledning i denna viktiga straffmättningsfråga", se NJA II 1942 s. 229.

⁵² SOU 1944:69 och prop. 1948:80.

⁵³ SOU 1953:17 och prop. 1962:10.

föreskrivna straffskalorna tillräckliga. Även möjligheterna att genom skyddsåtgärderna internering och förvaring frihetsberöva de mest återfallsbenägna brottslingarna framhölls.⁵⁴

Beredningens principiella hållning, att det skulle överlämnas till domstolen att med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter avgöra om återfallsskärpning skulle beslutas eller inte, accepterades av departementschefen. Återfallsregeln ansågs möjliggöra för domstolen att välja en lämplig påföljd i det enskilda fallet. Tillämpningen skulle inte längre vara begränsad till vissa brottstyper och inte heller skulle det krävas särskilda skäl. En utgångspunkt var vidare att det i allmänhet torde vara tillräckligt att beakta en eventuell återfallsskärpning inom den vanliga straffskalan. Om det tidigare brottet begåtts under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annat jämförbart tillstånd torde det enligt departementschefen knappast bli anledning att skärpa ett straff vid återfall, men något uttryckligt förbud i lagtexten ansågs inte erforderligt.⁵⁵ Den ursprungliga lydelsen av 26 kap. 3 § var denna.

Har någon dömts till påföljd för sådant i denna balk avsett brott som är belagt med fängelse och begår han, sedan domen vunnit laga kraft, ånyo brott som avses i balken och är belagt med fängelse i högst sex månader, må för återfallet dömas till fängelse i högst två år. Är för det nya brottet stadgat fängelse längre tid än sex månader men högst två år, må för återfallet dömas till fängelse i högst fyra år.

Ej må brott, som någon begått innan han fyllt aderton år, läggas till grund för förhöjning som i första stycket sägs, ej heller dom å böter eller disciplinstraff.

Utländsk dom må tillmätas samma verkan som svensk.

Vid brott med ett högre maximum än två år ansåg departementschefen precis som beredningen att straffskalorna för de särskilda brotten gav tillräckligt utrymme för att bestämma den lämpliga påföljden vid återfall. Om den dömde var samhällsfarlig kunde påföljden därtill bestämmas till internering. Det anfördes också att det var givet att skälen för straffskärpning minskade i styrka ju längre tid som förflutit från det

⁵⁴ SOU 1953:17 s. 141 ff. Målet var att öppna upp för en straffbestämning utifrån samtliga föreliggande omständigheter och på så sätt komma till rätta med brottslighetens asocialitet, vilket inte alltid på bästa sätt skedde genom ett förhöjt straff. Ett krav på likhet mellan brotten borde därför inte föreskrivas – asocialiteten ”kriminalitetstendensen” – kunde vara lika stor ändå. Beredningen upptog detta förslag utan saklig ändring i sitt slutbetänkande SOU 1956:55. Straffrättskommittén konstaterade att frågan om återfall i första hand ankom Strafflagberedningen, det vill säga tillhörde utredningen om påföljdssystemet, se SOU 1953:14 s. 112.

⁵⁵ Prop. 1962:10 del C s. 240 ff. Att brott som begåtts av unga lagöverträdare inte skulle vara återfallsgrundande var ett avsteg från förslaget i betänkandet.

tidigare brottet. Skäl att ange det i lagtexten, till exempel genom en begränsande preskriptionstid som några remissinstanser föreslagit, fanns dock inte.⁵⁶

Från 1976 till 1981

Bestämmelsen i 26 kap. 3 § upphörde att gälla 1976 och brottsbalken saknade sedan uttrycklig återfallsreglering under fem år. När bestämmelsen avskaffades konstaterades kort att den i princip inte kommit till användning annat än i extrema undantagsfall, och att domstolarna efter brottsbalkens införande i regel inte ansett att det funnits något behov av en straffmätning som gick utöver de straffsatser som var särskilt föreskrivna för brotten.⁵⁷

Eftersom 26 kap. 3 § inte användes ansågs inte heller den allmänpreventiva aspekten tala emot ett avskaffande och i stället ansågs de föreskrivna straffskalorna tillräckliga för en adekvat straffmätning vid återfall. Då det ofta var fråga om flerfaldig brottslighet fanns därtill en möjlighet att med stöd av 26 kap. 2 § brottsbalken överskrida maximum med fyra år.

Vad gäller de individualpreventiva aspekterna ansågs det ”helt utslutet att möjligheterna till långvarigare frihetsberövanden än som medges i de för de särskilda brotten angivna straffskalorna skulle kunna tillgripas enbart av hänsyn till brottslingens behandlingsbehov”. Det framhölls vidare att det blivit allmänt accepterat att frihetsberövanden är skadliga för de flesta människor, lätt uppmanar till hat mot samhället och därigenom ökar risken för återfall i brott. Av denna anledning hade frivården expanderats kraftigt för att förhindra återfall i brott. En grundtanke i den rådande kriminalpolitiken var att den dömde genom sociala åtgärder, och inte genom hot och straff, skulle hjälpas in i samhället. Kriminalpolitiken var helt inriktad på att minska användningen av frihetsberövande påföljder och att avkorta längden av de som ansågs oundvikliga.⁵⁸

Mot bakgrund av det nu sagda ansågs de syften som motiverat behovet av återfallsbestämmelsen i 26 kap. 3 § inte längre äga någon

⁵⁶ Prop. 1962:10 del C s. 247 f.

⁵⁷ Ds Ju 1974:20 och prop. 1975/76:42 s. 28 f. Vid denna tid skedde påföljdsbestämningen vid utifrån regeln i 1 kap. 7 § brottsbalken som gav upphov till en del komplicerade överväganden vid påföljdsvalet.

⁵⁸ Ds Ju 1974:20 s. 66. Detta kom till uttryck i flera direktiv, till exempel i de direktiv som låg bakom översynen av ungdomsfängelse, dir. 1974:16.

giltighet och stå i direkt strid mot gällande kriminalpolitiska värderingar. Bestämmelsens praktiska betydelse för tillämpningen av preskriptionsbestämmelserna i 35 kap. brottsbalken ansågs inte heller väga särskilt tungt och bestämmelsen avskaffades därför.⁵⁹ Samtliga remissinstanser uttalade sig i tillstyrkande riktning.⁶⁰

Viktigt att ha i åtanke är att det vid denna tid togs för givet att återfall även framöver skulle kunna påverka straffmätningen med hänsyn till såväl allmänpreventiva som individualpreventiva synpunkter enligt vad som följde av påföljdsbestämningsbestämmelsen i 1 kap. 7 § brottsbalken, det vill säga trots att det inte framgick av en särskild återfallsskärpningsbestämmelse.⁶¹

Enligt departementschefen skulle avskaffandet av 26 kap. 3 § dock ses som en ytterligare markering av den kriminalpolitik som förordades vid denna tid, nämligen att minska användningen av frihetsberövande påföljder och att avkorta längden av de som ändå ansågs oundvikliga.⁶² Vissa författare har gjort gällande att detta uttalande i rättstillämpningen tolkades som att återfall i fortsättningen skulle ha minskad betydelse generellt, det vill säga vid straffmätningen inom den vanliga straffskalan. En ytterligare följd av ändringen blev därmed förmodligen att återfall i brott kom att få mindre betydelse i den svenska straffrätten framöver.⁶³

Återinförandet av 26 kap. 3 § 1981

En straffskalehöjande regel vid återfall i brott återinfördes därefter 1981 i samband med att interneringspåföljden avskaffades.⁶⁴ Bakgrunden var dels att det föreslagits att interneringspåföljden skulle upphävas,

⁵⁹ A.bet s. 67 och prop. 1975/76:42 s. 28. Vid beräkning av preskriptionstidens längd enligt 35 kap. 1 § brottsbalken, som i princip avgörs av straffmaximum i straffskalan för det enskilda brottet, ska i de fall t.ex. 26 kap. 3 § är tillämplig, hänsyn i stället tas till det maximum som är föreskrivet för återfall. Det även om det i det enskilda fallet saknas anledning att gå utöver den vanliga straffskalan.

⁶⁰ A. prop. s. 28.

⁶¹ Se t.ex. prop. 1987/88:120 s. 56.

⁶² Prop. 1975/76:42 s. 28.

⁶³ Prop. 1987/88:120 s. 51. En sådan tolkning finns till exempel i Victor, Återfallsregler i straffrätten s. 256 med vidare hänvisning till Riksåklagarens cirkulär Straffskärpning vid återfall i brott (Cirkulär C 84, 27 augusti 1976).

⁶⁴ SFS 1981:211, prop. 1980/81:76 och Ds Ju 1979:5 (återfinns som bilaga i a.prop.).

dels att särbehandlingen med strängare frigivningsregler för vissa kategorier som dömts till långa straff skulle avskaffas.⁶⁵

Regeln skulle särskilt ta sikte på den del av interneringsklientelet som dömts för mycket allvarliga våldsbrott eller för särskilt kvalificerade återfall såsom väpnade post- eller bankrån, boxsprängningar och liknande brott. Det skulle vara fråga om brottslighet av särskilt allvarlig och samhällsfarlig art och genom brottet skulle gärningspersonen ha visat likgiltighet för annans liv eller hälsa eller särskild hänsynslöshet. Regeln skulle också träffa de som dömdes för grov narkotikabrottslighet eller för andra grova brott som begicks i organiserad form. Den skulle också ge möjlighet till straffskärpning för de dömda som då särbehandlades vid prövning av frågor om villkorlig frigivning från långvariga straff från vissa grova brott.⁶⁶

Enligt föreslaget skulle gärningspersonen tidigare ha dömts till fängelse i lägst två år och återfallet avse ett mycket allvarligt brott – ett brott som var belagt med mer än sex års fängelse. Straffskärpning skulle vidare enligt förslaget endast få ske om det med hänsyn till arten av gärningspersonens brottslighet och hans eller hennes tidigare kriminalitet eller annars kunde befaras att han eller hon var särskilt benägen att fortsätta en brottslig verksamhet av särskilt allvarlig karaktär.⁶⁷

Departementschefen ansåg, liksom flera remissinstanser, att det var av grundläggande vikt att interneringspåföljdens avskaffande inte ledde till en lindring av samhällets reaktioner mot den allra grövsta kriminaliteten. Det fanns därför ett klart behov av en återfallsregel, huvudsak i linje med den konstruktion som föreslagits, för dessa fall.⁶⁸ Att begränsa tillämpningsområdet genom att ha ett krav på risk för återfall i allvarlig brottslighet ansågs däremot inte lämpligt. Återfallsrisken är vanskelig att bedöma och det särskilt i samband med domstolens handläggning av målet. Det viktigaste kriteriet skulle bli den dömdes tidigare kriminalitet, men denna kunde beaktas vid straffmätningen även utan återfallsprognos.

⁶⁵ Det hade utvecklats en praxis som innebär att intagna med långa straff (över två år och sex månader) som regel villkorligt frigavs vid halvtid. Beträffande vissa gällde dock inte detta och det var för de som dömts till fängelse lägst två år för grov narkotikabrottslighet eller i övrigt för grova brott som utgjorde led i en yrkesmässigt eller på annat sätt i organiserade former bedriven kriminell verksamhet, ofta med internationell anknytning. Särbehandlingen skedde med stöd av ett uttalande i förarbetena, det vill säga utan att det framgick i lag, se prop 1972:67, JuU 1972:14 och rskr 1972:213.

⁶⁶ Ds Ju 1979:5 avsnitt 13.2.4.

⁶⁷ A.bet.

⁶⁸ Prop. 1980/81:76 s. 50 ff.

Det ansågs därför överflödigt att ålägga domstolen att göra en återfallsprognos och den delen togs därför inte med i bestämmelsen. Likaså förlängdes den längsta tiden för straffskärpning från föreslagna två till fyra år för att kunna uppnå samma faktiska strafftider för de allra grövsta fallen även framöver.⁶⁹

Avsikten var dock inte att åstadkomma en generell höjning av straffnivån utan endast att möta de strafftider som tidigare dömts ut genom interneringspåföljden. Det var således fråga om att träffa särskilt allvarlig brottslighet i vissa typfall, till exempel upprepad och särskilt allvarlig våldsbrottslighet, men också återfall i vissa speciella förmögenhetsbrott med våldsinslag såsom väpnade post- eller bankrån. Bestämmelsen skulle aktualiseras främst vid upprepade återfall och fick följande lydelse.⁷⁰

Har någon dömts till fängelse i lägst två år och begår han, sedan domen har vunnit laga kraft, brott som är belagt med fängelse i mer än sex år, får för återfallet dömas till fängelse på en 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 tillämpning av 2 § kan följa på brotten.

Brott, som någon har begått innan han har fyllt tjuugoett år, får ej läggas till grund för sådan förhöjning som anges i första stycket.

En utländsk dom får tillmätas samma verkan som en svensk.

1989 och framåt

Fängelsestraffkommittén föreslog i sitt slutbetänkande att 26 kap. 3 § skulle upphävas, vilket var i linje med kommitténs förslag att återfallens betydelse för straffmätningen borde inskränkas till bedömningen av antal böter samt vid valet mellan böter och fängelse.⁷¹ Förslaget genomfördes dock inte i denna del och bestämmelsen var inte heller föremål för några särskilda överväganden i den efterföljande propositionen.⁷² Den har därför beskrivits som en ”preventiv kvarleva” som bidrar till att det av lagstiftaren abstrakta straffvärdet åsidosätts på oklar grund.⁷³

Bestämmelsen ändrades därefter 2009 genom att det lades till en sista mening i första stycket om att det tidsbestämda fängelsestraffet

⁶⁹ A.st.

⁷⁰ A.prop. s. 58. 26 kap. 3 § skulle endast citeras i domen om den tillämpats, det vill säga om straffskalan överskridits med stöd av bestämmelsen, a.st.

⁷¹ SOU 1986:14 s. 449.

⁷² Prop. 1987/88:120 s. 49 och 58.

⁷³ Sitté Durling, Tidigare brottslighet. Om rättsverkningar av återfall i brott s. 147.

inte får överstiga 18 år.⁷⁴ I det aktuella lagstiftningsärendet höjdes vissa tidsbestämda straff, bland annat för mord, människorov och grov mordbrand. Om bestämmelsen inte hade fått tilläggsmeningen hade det resulterat i att det med stöd av den dåvarande lydelsen av 26 kap. 3 § blivit möjligt att döma ut ett tidsbestämt straff om 26 år när det vara fråga om både flerfaldig brottslighet och återfall i brott. Om endast en omständighet förelåg skulle 22 års fängelse kunna dömas ut.

Regeringen instämde i utredningens slutsats att det inte fanns skäl att öppna upp för så långa tidsbestämda fängelsestraff. Dels skulle en sådan strafftid betydligt överstiga vad som var möjligt att döma ut, dels skulle strafftiden i sådana fall överstiga den tid till vilken ett livstidsstraff normalt omvandlades. Livstidsstraffet borde därför även fortsättningsvis vara lagens strängaste straff och ett behov att döma till ett strängare straff än 18 år kunde tillgodoses genom livstids fängelse.⁷⁵

År 2021 sänktes åldersgränsen i andra stycket från 21 till 18 år, på så sätt att brott som någon begått innan han eller hon fyllt 18 år inte får läggas till grund för en utvidgning av straffskalan uppåt vid återfall i brott.⁷⁶ Således innebär bestämmelsen att det tidigare brottet är relevant som straffmätningsskärpande omständighet i alla de fall då den tilltalade var 18 år eller äldre vid det tidigare, återfallsgrundande, brottet. Bestämmelsen har sedan dess den nuvarande lydelsen.

11.4.2 Närmare om framväxten av 29 kap. 4 § brottsbalken

1989 års påföljdsreform

En ytterligare återfallsregel – bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken – infördes genom 1989 års påföljdsreform. Utan att det angavs i lagtexten var det dock, som tidigare påpekats, självklart att återfall kunde beaktas straffskärpande i straffmätningen även om det inte framgick av någon särskild bestämmelse.⁷⁷ När 29 kap. 4 § infördes hade den följande lydelse.⁷⁸

⁷⁴ SFS 2009:39.

⁷⁵ Prop. 2008/09:118 s. 31 f. och 51 f. samt SOU 2007:90 avsnitt 2.2.2 och 6.4.

⁷⁶ SFS 2021:1103, prop. 2021/22:17 s. 60 och SOU 2018:85 avsnitt 8.2.3.

⁷⁷ Prop. 1987/88:120 s. 56.

⁷⁸ SFS 1988:942.

Vid straffmätningen skall rätten, om förhållandet inte tillräckligt kan beaktas genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet, utöver brottets straffvärde, i skäligen utsträckning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott. Härvid skall särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt huruvida den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Fängelsestraffkommittén, vars betänkande låg till grund för 1989 års påföljdsreform, hade dock ställt sig avvisande till återfallsskärpning genom strängare straffmätning. Enligt kommittén borde återfall endast beaktas inom ramen för påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Återfall skulle kunna leda till en strängare straffmätning endast vid bötesbrott eller vid övergången mellan böter och fängelse. Kommittén framhöll dock att rättsläget avseende återfall var oklart och att det var av vikt att regleringen blev tydligare i detta avseende.⁷⁹ En bred majoritet av remissinstanserna avstyrkte eller ställde sig kritiska till förslaget i denna del.

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken föreslogs således inte av kommittén utan tillkom i den fortsatta beredningen av betänkandet. I propositionen är skälen för att införa bestämmelsen mycket kortfattade. Det konstateras inledningsvis att en ordning där det vid påföljdsbestämningen finns möjlighet att ta hänsyn till tidigare brottslighet torde uppfattas som naturlig och rimlig av en bred allmänhet. Även om något underlag för att längre fängelsestraff främjar den dömdes anpassning inte fanns, ansågs det inte kunna sättas i fråga att det är av väsentlig betydelse för tilltron till påföljdssystemet att återfall i brott kan beaktas. Det ansågs vidare viktigt att genom lagstiftning skapa förutsättningar för en enhetlig och konsekvent praxis.

Då återfall rent lagtekniskt inte skildes från andra faktorer som påverkade straffmätningen fanns viss osäkerhet i tillämpningen. Domstolarna var också dåliga på att redovisa sin ställningstaganden.⁸⁰ Det framstod helt enkelt som oklart vad som gällde avseende återfallens betydelse för påföljdsbestämningen i vid bemärkelse och departementschefen konkluderade.

⁷⁹ SOU 1986:14 avsnitt 15.2.4.

⁸⁰ Prop. 1987/88:120 s. 52.

Samhället bör genom gradvis skärpta reaktioner mot återfall kunna markera att man ser allvarligare på upprepad brottslighet än enstaka brott. Sådana mönster, som torde grunda sig på såväl rättsviseföreställningar som allmänna erfarenheter av hur normbildning sker, återfinns för övrigt även utanför straffrätten. Genom skärpta reaktioner kommer också inkapaciteringseffekter att erhållas utan att ingripandena i det enskilda fallet sker på sådana grunder.⁸¹

I syfte att främja en enhetlig praxis borde återfallet därför i princip betraktas som en från straffvärdet fristående omständighet, vilket ansågs tala för en särskild bestämmelse. I de fall domstolen valt en strängare påföljd på grund av återfallet eller beslutat att förverka villkorligt medgiven frihet antogs det i allmänhet saknas anledning att vid sidan av detta beakta återfallet, vilket kom till uttryck i lagtexten. Slutsatsen var att återfallet skulle beaktas i straffmätningen i huvudsak i dessa tre situationer.

- När tidigare straff inte medfört någon villkorlig frigivning, det vill säga vid bötesbrottslighet, vid övergången från böter till fängelse och när ett tidigare fängelsestraff varit så kort att någon villkorlig frigivning inte hade skett,⁸²
- När den tilltalade visserligen hade frigetts villkorligt, men där ett förverkande ändå var uteslutet. Som exempel nämns att åtal inte hade väckts inom föreskriven frist eller då övervakningsnämnden redan förverkat den villkorligt medgivna friheten på grund av misskötsamhet.⁸³ Detsamma skulle gälla när brottet inte var begånget under prövotid. Tillfälligheter kunde leda till flera års skillnader i faktiskt frihetsberövande.
- När ett förverkande kunde beslutas, men inte i en sådan utsträckning att intresset av ett skärpt straff tillgodoses.⁸⁴

I anslutning till den sistnämnda situationen framhölls att det i allmänhet saknas anledning att skärpa straffet om det beslutats om förverkande av villkorligt medgiven frihet, men att det i vissa situationer kunde

⁸¹ Prop. 1987/88:120 s. 52.

⁸² Kommittén hade i detta avseende föreslagit att minimitiden skulle slopas, men departementschefen var inte beredd att ta ställning till kommitténs förslag i denna del, se prop. 1987/88:120 s. 57.

⁸³ Då var prövotiden i regel ett år och den dömde var också tvungen att häktas eller få del av åtalet inom prövotiden. Denna situation torde därför uppstå mindre ofta nu efter ändringar genom prop. 1997/98:96.

⁸⁴ A.prop. s. 57.

komma i fråga. Det kunde handla om att det endast var möjligt att förverka en relativt kort tid, men också då någon gjort sig skyldig till upprepade återfall i allvarlig brottslighet som exempelvis grov misshandel och grov stöld. Det ansågs i dessa fall ”naturligt att domstolarna i sådana situationer genom sin straffmätning markerar det allvar med vilket samhället ser på den likgiltighet inför grundläggande värden som gärningsmannen har demonstrerat”. Detsamma gällde vid återfall i synnerligen allvarlig brottslighet, varför även bestämmelsen i 26 kap. 3 § brottsbalken behölls.⁸⁵

Slutligen framfördes i förarbetena att bestämmelsen i 29 kap. 4 § trots allt inte var avsedd att medföra en mer allmän straffskärpning vid återfall. Målet var i stället främst att utjämna skillnader i rättstillämpningen. Straffskärpning för återfall skulle komma i fråga endast i sådana fall där återfallssituationen framstod som särskilt anmärkningsvärd. Förutom återfall i synnerligen allvarlig brottslighet kunde det också vara grov tillgreppsbrottslighet, som bostadsinbrott.⁸⁶

Straffsystemkommitténs förslag

När Straffsystemkommittén såg över påföljdssystemet under 1990-talet föreslogs endast mindre förändringar av bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken. Som skäl för att behålla bestämmelsen angav kommittén att möjligheten att skärpa ett fängelsestraff på grund av tidigare brottslighet uppfattas som rättvist och har betydelse för tilltron till påföljdssystemet. Några andra skäl för återfallsskärpning fanns enligt kommittén inte.⁸⁷

Kommittén ansåg dock att kravet på likhet mellan brotten borde utgå och fokus i stället riktas mot om brotten rent allmänt visade att den tilltalade systematiskt satte sig över centrala normer i samhället. Det ansågs inte rimligt att återfall i ett stöldbrott efter ett misshandelsbrott inte kunde leda till återfallsskärpning – viktigare borde enligt kommittén vara att betona att brotten utgjort ett angrepp på en annan människas integritet.⁸⁸ Förslaget har inte lett till lagstiftning.

⁸⁵ A.st. och s. 88.

⁸⁶ A.prop. s. 89. Slutligen anges att paragrafen endast bör anges i domskälen och inte i domslutet, vilket försvårar undersökandet av hur ofta 29 kap. 4 § åberopas (även om den numera torde anges i domslutet saknas möjlighet att särskilt söka på bestämmelsen i domstolarnas målhanteringssystem).

⁸⁷ SOU 1995:91 del II s. 183.

⁸⁸ SOU 1995:91 del II s. 186. Se också NJA 1995 s. 35.

Straffnivåutredningens förslag

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § ändrades därefter 2010 efter förslag av Straffnivåutredningen i betänkandet *Straff i proportion till brottets allvar* (SOU 2008:85).⁸⁹ Uppdraget var främst att ge förslag som innebar en skärpt straffmätning som markerade en skärpt syn på allvarliga våldsbrott, men också att överväga betydelsen av återfall i brott i ett bredare perspektiv.⁹⁰

I betänkandet konstateras inledningsvis att det alltjämt var mycket oklart om och i vilken utsträckning bestämmelsen i 29 kap. 4 § tillämpades.⁹¹ Det framhålls också att tillämpningen tycktes variera mellan olika domare samt att Högsta domstolen inte skärpt ett straff med stöd av bestämmelsen sedan påföljdsreformen 1989.⁹² Enligt utredningen talade bristen på enhetlighet för att det borde övervägas om inte bestämmelsen kunde utformas på ett annat sätt för att ge tydligare ledning för rättstillämparen.

Dessutom innebar bestämmelsen i dess dåvarande lydelse att sådan indirekt återfallsskärpning som följer av ett strängare påföljdsval eller vid förverkande av villkorligt medgiven frihet ansågs utbytbar mot sådan återfallsskärpning som följer av att tidigare brottslighet direkt läggs till grund för en strängare straffmätning. Utredningen ansåg att dessa former av återfallsskärpning borde skiljas åt.

Att endast kunna straffskärpa på grund av återfall i de fall brottet ägt rum efter prövotidens utgång ansågs vidare stå i strid med de intressen som bär upp systemet med villkorlig frigivning. Rimligen borde i stället den som avhållit sig från att begå brott under prövtiden få njuta fördel av det jämfört med den som återfallit i brott under prövtiden. Likaså ansågs det kunna ifrågasättas om det var rimligt att det fanns skäl för återfallsskärpning i straffmätningen om det tidigare brottet var ett artbrott (vilket då lett till att påföljden bestämts till fängelse), men inte då den tilltalade avtjänat en icke frihetsberövande påföljd.⁹³

⁸⁹ SFS 2010:370 och prop. 2009/10:147.

⁹⁰ SOU 2008:85 avsnitt 8.5.2.

⁹¹ Åklagarmyndigheten hade i en påföljdsinventering granskat ett stort antal domar från åren 2000 till 2005 och då funnit att bestämmelsen tillämpades i begränsad omfattning, se a.bet. s. 303 samt Åklagarmyndigheten, Domstolarnas påföljdspraxis vid vissa våldsbrott – En rapport från Åklagarmyndigheten 2007.

⁹² INJA 1998 s. 713 beslutades ingen straffskärpning. Som framgått ovan finns nu ett refererat fall där Högsta domstolen skärpt straffmätningen med stöd av 29 kap. 4 §, nämligen ”Den utdragna misshandeln” NJA 2020 s. 564.

⁹³ SOU 2008:85 s. 304.

Som skäl för att beakta tidigare brottslighet också vid straffmätningen anfördes att det torde finnas en mycket stark förankrad föreställning i samhället om att den som tidigare har straffats för brott och återfaller bör drabbas av en strängare reaktion. Här återkopplas också till de uttalanden som gjordes i påföljdsbestämningspropositionen.⁹⁴ Därutöver anfördes följande skäl.

- Återfallsskärpning finns i de flesta rättsordningar och uppfattas som rättvist
- Det finns ett behov av att kunna visa att samhällets tolerans för det brottsliga beteendet minskar allteftersom detta upprepas
- Straffmätningen måste kunna differentieras om både intresset av humanitet och intresset av trovärdiga påföljder ska kunna tillgodoses samtidigt
- Att den som gång på gång återfaller i brott, eller återfaller i mycket allvarlig brottslighet, ådöms ett längre frihetsberövande än annars bidrar till att hindra den dömde från att begå ytterligare brott (inkapacitering)
- Straffsystemet är i systematiskt hänseende uppbyggt med utgångspunkt från att tidigare brottslighet ska kunna tillmätas betydelse vid straffmätningen, åtminstone vid den allra allvarligaste brottsligheten.⁹⁵

Enligt utredningen var de nu anförda skälen tillräckligt starka för att tidigare brottslighet bör beaktas även vid straffmätningen. Att öka möjligheterna till indirekt återfallsskärpning, det vill säga genom förverkande av villkorligt medgiven frihet, ansågs inte tillräckligt. Ytterligare privilegiering för den som för första gången döms till fängelse, till exempel genom straffrabatt eller tidigare tidpunkt för villkorlig frigivning, ansågs inte vara i linje med utredningens direktiv och skulle dessutom göra straffsystemet mindre tydligt och överblickbart.⁹⁶

Utredningens slutsatser blev därför att en reformerad bestämmelse om skärpta reaktioner vid återfall i brott borde inriktas på att öka möjligheten till straffskärpning genom strängare straffmätning. Detta skulle dock ske med fortsatt beaktande av proportionalitets-

⁹⁴ A.bet. s. 306.

⁹⁵ A.bet s. 309.

⁹⁶ A.bet s. 310.

principen och möjligheten begränsas till de situationer där det framstod som mest angeläget. På så sätt skulle också spännvidden vid straffmätningen öka i de fall där det faktiskt fanns anledning att beakta den tilltalades tidigare brottslighet.⁹⁷

Den lydelse som föreslogs av 29 kap. 4 § var den följande (gällande lagtext i vänsterspalten, föreslagen i den högra).

Den då gällande lydelsen

Vid straffmätningen skall rätten, om förhållandet inte tillräckligt kan beaktas genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet, utöver brottets straffvärde, i skälig utsträckning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott.

Härvid skall särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt huruvida den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Den föreslagna lydelsen

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, beakta

1. om den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen har dömts för likartad brottslighet eller

2. om brottet utgör återfall i särskilt allvarlig brottslighet och den tidigare och den nya brottsligheten är likartade.

Vid tillämpning av första stycket ska rätten ta hänsyn till den tid som har förflutit mellan brotten samt även se till att den samlade reaktionen på brottet inte blir oskäligt sträng i förhållande till brottets straffvärde.

Således föreslogs att återfallsskärpning som huvudregel skulle ske oberoende av om villkorligt medgiven frihet förklarats förverkad eller beaktats vid påföljdsvalet. På detta sätt skulle skillnaden mellan återfallsskärpning genom utebliven privilegiering (påverkan på påföljdsvalet samt beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet) och återfallsskärpning genom strängare straffmätning tydliggöras. Återfallet skulle få ett större genomslag vid straffmätningen. Genom den föreslagna lagtexten var målet att återfallsskärpning vid straffmätning endast skulle komma i fråga i sådana situationer där en straffskärpning framstod som särskilt angelägen. Storleken på påslaget skulle av-

⁹⁷ A.st.

göras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet och således inte regleras i lag.

I den sista meningen föreslogs en så kallad begränsningsregel, som skulle tillgodose att reaktionen på brottet inte skulle bli oskäligt sträng, men den skulle endast tillämpas i undantagssituationer.⁹⁸

Genomförandet i propositionen

I den efterföljande propositionen förtydligades att återfall i brott ska beaktas i skärpande riktning vid bestämmande av straff. Någon mer genomgripande förändring blev det däremot inte. Remissbehandlingen hade inneburit ett blandat mottagande av Straffnivåutredningens förslag och många remissinstanser hade avstyrkt det lämnade förslaget och i stället anslutit sig till det som framförts i ett utlåtande som fogats till betänkandet. I detta uttryckes sammanfattningsvis följande.

Det saknas egentliga skäl för att beakta tidigare brottslighet vid straffmätningen, eftersom en brottslig gärning inte blir mer farlig eller skadlig för att den tilltalade tidigare har dömts för brott. Att den tilltalade har återfallit i brott anses inte heller innebära att han eller hon i övrigt har kränkt något rättsligt skyddat intresse i högre grad än vad som annars skulle följa av brottet. Om man väljer att skärpa straffet på grund av tidigare brottslighet bestraffas den tilltalade snarare för sin olydnad eller livsstil än för brottet i sig. Sådana skäl för bestraffning hör inte hemma i ett system som grundas på proportionalitet mellan brott och straff och på ekvivalens. Om det anses finnas tillräckliga skäl att öka betydelsen av återfall, borde i stället övervägas att reformera återfallens betydelse vid påföljdsvalet och som skäl för förverkande av villkorligt medgiven frihet.⁹⁹

Regeringen framhöll i den efterföljande propositionen att det för påföljdssystemets trovärdighet är av väsentlig betydelse att återfall i brott beaktas vid påföljdsbestämningen. Samhället måste genom skärpta reaktioner vid återfall i brott kunna markera att upprepad brottslighet är allvarligare än enstaka brott.¹⁰⁰

Mot bakgrund av att en ny utredning hade tillsatts 2009 med uppgift att göra en stor översyn av påföljdssystemet ansåg regeringen dock att några förslag som innebar grundläggande förändringar av påföljdssystemet inte borde genomföras. Det förslag som lämnats av Straffnivåutredningen avseende återfall i brott riskerade att föregripa

⁹⁸ A.bet s. 311 ff.

⁹⁹ Utlåtandet är skrivet av Martin Borgeke och Magnus Ulväng, se bilaga 6 i SOU 2008:85.

¹⁰⁰ Prop. 2009/10:147 avsnitt 7.

utredningens kommande principiella ställningstaganden om ett nytt påföljdssystem. Förändringen som föreslagits skulle också leda till en helt ny praxisbildning som kunde komma att gälla bara under några år om utredningens kommande förslag genomfördes.¹⁰¹ Några större förändringar skulle därför enligt regeringen inte genomföras.

Däremot fanns det enligt regeringen ett behov av att omedelbart förtydliga den gällande återfallsregeln i syfte att ge återfallet större betydelse vid straffmätningen.

Målet var att genom vissa förtydliganden dels öka användningen av straffskärpningsmöjligheten, dels öka enhetligheten i praxis. Bestämmelsen fick i princip den lydelse den har i dag och ändrades på så sätt att det uttryckligen framgick att domstolen vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, ska ta hänsyn till tidigare brott i straffskärpande riktning. Detta gällde redan, men utan att det framgick explicit. Vidare slopades uttrycket att hänsyn till den tidigare brottsligheten ska tas ”i skälig utsträckning”. Slutligen angavs att skärpning inte ska ske om återfallet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet.¹⁰²

I författningskommentaren framgår att domstolen i varje enskilt fall ska göra en rimlig straffmätning och att återfall i brott alltid ska beaktas i skärpande riktning om förhållandet inte beaktas på så sätt att återfallet lett till att fängelse valts som påföljd eller om förhållandet i tillräcklig utsträckning beaktats genom förverkande av villkorligt medgiven frihet.¹⁰³

Påföljdsutredningens förslag

Påföljdsutredningen överlämnade sitt betänkande 2012.¹⁰⁴ Utredningen föreslog ett påföljdssystem med villkorligt fängelse utifrån en toleransteori, där en av de grundläggande utgångspunkterna var att den som återfaller i brott ska dömas till en alltmer ingripande påföljd (så kallad tilläggssanktion) i takt med antalet lagföringar.¹⁰⁵

Tidigare brottslighet ska enligt förslaget kunna utgöra ett skäl för att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt, men däremot inte

¹⁰¹ A.st.

¹⁰² A.st. Således flyttades ”i tillräcklig utsträckning” så att det ordalydelsemässigt endast siktade på förverkandet.

¹⁰³ A.prop. s. 45 f.

¹⁰⁴ SOU 2012:34, Nya påföljder.

¹⁰⁵ SOU 2012:34 band II s. 266.

kunna påverka längden av ett villkorligt fängelsestraff. Tidigare brottslighet ska i stället beaktas genom valet av tilläggsstraff till det villkorliga fängelsestraffet: för varje återfall ska en mer ingripande tilläggsstraff väljas och när det inte återstår någon sådan ska straffet i stället bestämmas till ett ovillkorligt fängelsestraff.

Vid ovillkorliga fängelsestraff samt böter ska dock även fortsättningsvis tidigare brottslighet kunna beaktas vid straffmätningen och 29 kap. 4 § således enligt förslaget endast förtydligas på så sätt att den endast gäller vid straffmätningen av böter och ovillkorliga fängelsestraff.¹⁰⁶ Tiden mellan brotten, likheten mellan den gamla och den nya brottsligheten samt brottslighetens allvar föreslogs vara av betydelse även fortsättningsvis. Såvitt avsåg tidsfaktorn borde det dock som utgångspunkt vara tiden mellan den tidigare domen och den nya brottsligheten som tillmäts betydelse. Detta eftersom det är den tidigare domen, och inte brottet som sådant, som medför att det nya brottet faktiskt ska betraktas som ett återfall. En effekt av detta synsätt var enligt utredningen att den tid inom vilken återfall normalt tillmäts betydelse torde bli något längre än vad den var och är i dag, vilket i den meningen också skulle innebära ett något skärpt synsätt på återfallet.¹⁰⁷

Påföljdsutredningen konstaterade, precis som Strafnivåutredningen, att det finns en relativt stor skillnad mellan hur lagstiftaren och den juridiska professionen ser på återfall i brott. Efter att ha konstaterat att direktiven inte gav något utrymme för att föreslå att tidigare brottslighet ska ges mindre genomslag vid straffmätningen, landade utredningen i att någon utvidgning av tillämpningsområdet av 29 kap. 4 § inte behövdes. De teoretiska skälen emot en återfalls-skärpning ansågs så starka att straffskärpningen borde förbehållas de situationer där en skärpt reaktion framstår som särskilt angelägen. Även humanitetsprincipen, liksom att det skulle leda till en allmän repressionsökning, talade emot strängare straff vid återfall i brott och regleringen i 29 kap. 4 § ansågs utgöra en rimlig avvägning mellan de intressen som stod på spel.

Påföljdsutredningens förslag var således att 29 kap. 4 § endast skulle ändras på så sätt att det skulle tydliggöras att bestämmelsen endast

¹⁰⁶ SOU 2012:34 band II s. 266 och 285 ff.

¹⁰⁷ SOU 2012:34 band II s. 256 ff. Principen skulle dock inte vara undantagslös. Om det förflutit mycket lång tid mellan det tidigare brottet och den tidigare domen och det inte berodde på omständigheter som den dömda kunnat påverka borde det finnas möjlighet att avstå från att beakta det tidigare brottet, se a.bet s. 260.

är tillämplig vid straffmätning av böter och ovillkorliga fängelsestraff samt att det är tiden mellan dom och återfall som är relevant i stället för tiden mellan brotten.¹⁰⁸

Varken Påföljdsutredningens förslag om ett påföljdssystem med villkorligt fängelse eller förslaget om ändringar i 29 kap. 4 § har genomförts. Regeringen har därmed ännu inte heller uttryckligen tagit ställning till Straffnivåutredningens förslag gällande 29 kap. 4 § som lämnades 2008.

11.4.3 Gångbrottsutredningens förslag, den efterföljande lagrådsremissen och Lagrådets yttrande

År 2021 föreslog Gångbrottsutredningen en ändring av utformningen av 29 kap 4 § brottsbalken i syfte att hålla isär återfallsskärpning som följer av utebliven privilegiering, det vill säga ett strängare påföljdsval eller beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet, från sådan återfallsskärpning som innebär en strängare straffmätning. Enligt utredningen kan utebliven privilegiering i många fall inte ses som en tillräcklig reaktion på återfall i brott. Förslaget påminner i stora drag om det förslag som lämnades av Straffnivåutredningen (den särskilde utredaren är densamme).¹⁰⁹

Genom direktiven till Gångbrottsutredningen är den givna kontexten för utredningens förslag brott som begås i kriminella nätverk. I utredningen tas det för givet att de som är aktiva i sådana ofta är mycket brottsaktiva samt att det med den ”livsstilen” inte sällan följer att den dömda fortsätter att begå brott efter avtjänat straff. Samtidigt konstateras att någon statistik vad gäller hur frekvent personer som är aktiva i kriminella nätverk återfaller i brott inte finns att tillgå. Slutatsen är trots detta att det är sannolikt att personer inom de kriminella nätverken löper stor risk att återfalla i brott. Det starka statistiska sambandet mellan antalet tidigare lagföringar och återfallsrisken konstateras också gälla för personer som är aktiva inom kriminella nätverk.¹¹⁰

¹⁰⁸ A.bet s. 288 f.

¹⁰⁹ SOU 2021:68, särskilt avsnitt 11.4.

¹¹⁰ SOU 2021:68 s. 391 f. Någon statistik eller några undersökningar som styrker just detta redovisas dock inte i betänkandet, se särskilt kapitel 3. En hänvisning till Kriminalvårdens strategi för arbetet mot organiserad brottslighet, våldsbejakande extremism och hedersrelaterad brottslighet s. 7, där det anges att det generellt finns en ökad risk för återfall i allvarlig brottslighet vid kopplingar till nätverk där organiserad brottslighet förekommer, finns dock.

I utredningen betonas att det är av vikt att personer som återfaller i brott, särskilt sådana som är aktiva i kriminella nätverk, möts av ändamålsenliga åtgärder. Det finns därför enligt utredningen skäl att överväga om återfall bör ges större betydelse också vid straffmätningen. Att åstadkomma en återfallsreglering som endast tar sikte på personer som ingår i kriminella nätverk ansågs dock inte möjligt, främst för att det inte finns någon legaldefinition av begreppet kriminellt nätverk men också för att det skulle vara svårt att föra bevisning om huruvida en person tillhör ett sådant nätverk eller inte.¹¹¹ En generellt strängare återfallsreglering ansågs dock rimlig och föreslogs därför, trots att utredningen konstaterar att det är mycket svårt att uppskatta i vilken mån skärpta straff vid återfall kommer brottspreventivt genom den ökade inkapacitering som skärpta straff innebär.

Utredningen konstaterar att 2010 års ändring av 29 kap. 4 § syftade till att öka användningen av straffskärpningsmöjligheten och enhetligheten, men att det är oklart om syftet uppnåtts. Enligt utredningen tycks förtydligandet 2010 inte ha fått mer än en marginell effekt på bestämmelsens tillämpning och den tycks alltjämt tillämpas återhållsamt och ojämnt. Därtill lyfts att Högsta domstolens uttalande i NJA 2012 s. 79 (se avsnitt 11.2.7), om att de uttalanden som gjordes i samband med 1989 års påföljdsreform alltjämt gäller, torde ha bidragit till domstolarnas återhållsamhet i fråga om straffskärpning med stöd av bestämmelsen.¹¹²

I övrigt instämmer utredningen i huvudsak i de skäl som Straffnivåutredningen lämnat för en ökad återfallsskärpning och de skälen återupprepas inte här. Det framhålls vidare att förverkande av villkorligt medgiven frihet är en reaktion som enbart är hänförlig till verkställigheten av den tidigare domen. Ett strängare påföljdsval liksom ett beslut om förverkande kan således uppfattas som en återfallsskärpning, men skiljer sig principiellt åt från sådan återfallsskärpning som sker genom en strängare straffmätning för det nya brottet. I likhet med Straffnivåutredningen anser därför utredningen att det finns skäl att hålla isär dessa situationer och att 29 kap. 4 § bör ändras för att tydliggöra detta.¹¹³ Utredningen föreslog följande lydelse av

¹¹¹ SOU 2021:68 s. 390 ff.

¹¹² A. bet. s. 393. Här bör noteras att utredningen inte tycks ha uppmärksammat Högsta domstolens uttalanden i avgörandet i NJA 2020 s. 564 (redogjort för i avsnitt 11.2.7), som möjligen lett till en mer generös tillämpning av 29 kap. 4 § brottsbalken.

¹¹³ A. bet s. 393 ff.

29 kap. 4 § (nu gällande lydelse i vänsterspalten, föreslagen lydelse i högerspalten).

Den gällande lydelsen

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. 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.

Den föreslagna lydelsen

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Har den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till brott, eller utgör brottet återfall i särskilt allvarlig brottslighet ska den tidigare brottsligheten dock beaktas oberoende av om sådant förverkande sker.

Vid tillämpning av första stycket ska rätten ta hänsyn till den tid som har förflutit mellan brotten och om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade

Således föreslås att uttrycken ”vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft” och ”brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig” ska utgå. Därtill föreslås att ett andra stycke ska läggas till. Enligt detta ska återfallet beaktas även om det beslutats om förverkande av villkorligt medgiven frihet i två situationer: dels om den tilltalade vid upprepade tillfällen tidigare gjort sig skyldig till brott, dels om brottet utgör återfall i särskilt allvarlig brottslighet.

Varför de ovan nämnda omständigheterna ska slopas berörs inte närmare i betänkandet, men det framhålls i författningskommentaren att någon ändring i sak i förhållande till den nuvarande lydelsen inte är avsedd.¹¹⁴

¹¹⁴ A.bet s. 504.

Målet är enligt utredningen att öppna upp för en strängare straffmätning i två mer kvalificerade återfallssituationer, där skärpta straff framstår som särskilt angelägna.

Som exempel nämns att någon systematiskt begår en viss typ av brottslighet, till exempel förmögenhetsbrott, trafiknykterhetsbrott eller våldsbrott. På grund av återfallet bestäms påföljden i dessa fall till fängelse och kanske förverkas villkorligt medgiven frihet. En upp-
trappning av ingripandenivån genom förverkande av villkorligt medgiven frihet är med andra ord uttömd och det bör därför vara möjligt att skärpa straffet i dessa fall.

Med upprepade tillfällen anses två eller tre tidigare lagföringar, eller något fler om det inte är brott av allvarlig art. Som exempel nämns en person som relativt kort tid efter frigivning återfaller i grova våldsbrott eller återupptar verksamhet som innefattar organiserad vinningsbrottslighet.¹¹⁵

Det framhålls att storleken på påslaget ska avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, men att en utgångspunkt är att fyra år ska utgöra den maximala återfallsskärpning som kan komma i fråga. En så sträng återfallsskärpning bör dock endast aktualiseras vid återfall i mycket allvarlig brottslighet, där det fängelsestraff som annars skulle ha dömts ut hade uppgått till tio år eller mer. Andra förutsättningar för att straffet ska kunna skärpas med så mycket som fyra år föreslås vara att den tidigare brottsligheten har varit jämförelsevis allvarlig och omfattande, att den tilltalade har återfallit i brott vid upprepade tillfällen och att det har förflutit kort tid mellan brotten.

Det anges också att straffskärpningen som regel bör vara procentuellt sett högre vid låga straffnivåer än vid höga straffnivåer. I författningskommentaren ges i övrigt relativt detaljerade anvisningar om hur stor skärpningen bör vara.¹¹⁶

I betänkandet framhålls också slutligen att det ligger i domstolens uppgift att i varje enskilt fall göra en bedömning av vad som är en rimligt samlad reaktion på en viss brottslighet med utgångspunkt från de principer som påföljdssystemet vilar på.¹¹⁷

Förslaget ingick därefter, med vissa mindre justeringar, i lagrådsremissen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* som regeringen beslutade den 11 augusti 2022. Den lagtext som föreslogs var denna.

¹¹⁵ A.bet s. 393 ff.

¹¹⁶ A.bet s. 504.

¹¹⁷ A.bet. s. 401 ff. och s. 503 f.

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Vid denna bedömning ska det 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.

Om den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till brott eller om det är fråga om återfall i särskilt allvarlig brottslighet, ska den tidigare brottsligheten beaktas vid straffmätningen oberoende av om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker.

I sitt yttrande över lagrådsremissen anmärkte Lagrådet att tanken med den föreslagna ändringen, som i lagrådsremissens ordalydelse främst består av ett nytt andra stycke, är att återfallsskärpning ska ske även om rätten beslutat om förverkande av villkorligt medgiven frihet.¹¹⁸ Som förslaget lagtekniskt är uppbyggt ska återfallsskärpning dock inte ske om förhållandet har beaktats vid påföljdsvalet, utan i de fallen ska i stället nuvarande regler fortsatt gälla. Efter reformen 2010 innebär det, enligt Lagrådet, att återfallsskärpning inte får ske om den tidigare brottsligheten har påverkat påföljdsvalet.

Av det nu sagda följer att den föreslagna lagtexten tar sikte på ett förhållande (förverkande av villkorligt medgiven frihet) som inte ska vara relevant för frågan, om straffskärpning ska ske, och inte på det förhållande som fortsatt ska beaktas, nämligen huruvida återfallet har påverkat påföljdsvalet. Att frågan, om återfallet har påverkat påföljdsvalet, är relevant kan utläsas bara efter en ganska komplicerad samläsning med första stycket.

Lagrådet föreslog därför att lagtexten skulle omformuleras så att det i stället fokuserades på det som ska vara relevant för bedömningen i de utpekade fallen.

Om den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till brott eller om det är fråga om återfall i särskilt allvarlig brottslighet, ska den tidigare brottsligheten alltid beaktas vid straffmätningen om förhållandet inte har beaktats vid påföljdsvalet.

Vidare påpekade Lagrådet att det i remissen inte uppmärksammats att förslaget om återfallsskärpning i 29 kap. 4 § andra stycket skulle få konsekvenser för tillämpningen av reglerna om förverkande av vill-

¹¹⁸ Lagrådets yttrande återfinns som bilaga 5 (s. 200–202) i prop. 2022/23:53 och detta avsnitt återger i stora drag yttrandet.

korligt medgiven frihet i 34 kap. Detta eftersom såväl fullt förverkande av villkorligt medgiven frihet, men även återfallsskärpning, skulle komma att ske i de utpekade fallen. Lagrådet menade att det är svårt att se att domstolen skulle förverka endast del av reststraffet för att därefter besluta om återfallsskärpning med stöd av 29 kap. 4 §. Att förverkande alltid ska ske (fullt ut) i de nu angivna fallen kan inte endast indirekt framgå av lagtexten i 29 kap. 4 § andra stycket utan måste enligt Lagrådet komma till uttryck i lagtexten i 34 kap. brottsbalken.

Lagrådet ansåg också att det måste övervägas om inte just det förhållandet att förverkande av villkorligt medgiven frihet alltid ska ske i de fall som träffas av andra stycket riskerar att leda till att regleringen i vissa fall blir orimligt sträng och dessutom kan slå orättvist. Detta på grund av att förslaget – i de fall där reststraffet enligt nu gällande lag hade förverkats bara delvis eller inte alls – leder till en dubbel skärpning. Dels genom att den villkorligt medgivna friheten förverkas helt på grund av återfallet, dels genom att återfallet beaktas som ett skäl för en skärpt straffmätning.

Avslutningsvis noterade Lagrådet att resonemangen i remissen utgick från att återfallsskärpning kan ske vid till exempel upprepade återfall i förmögenhetsbrott med måttligt straffvärde som butiksstölder, om återfallen åtminstone en gång lett till fängelse. Som 29 kap. 4 § är formulerad sedan 2010 är en sådan tillämpning dock inte möjlig enligt Lagrådet. Detta eftersom lagtexten inte ger något utrymme för möjligheten att bedöma om återfallet har beaktats ”i tillräcklig utsträckning” vid påföljdsvalet (utan endast vid förverkande av villkorligt medgiven frihet, vår anmärkning).

Det är ju även vid det tillkommande stöldtillfället på grund av återfallet som personen döms till fängelse och eftersom återfallet då beaktas vid påföljdsvalet som skäl för fängelse finns inte möjlighet att låta återfallet inverka skärpande på straffmätningen. Lagrådet konstaterar att denna konsekvens nog inte var avsedd vid 2010 års ändring och att det därför finns skäl att se över även första styckets lydelse. Är det inte i själva verket så att återfallsskärpning bör kunna ske, inte bara om återfallet inte har beaktats vid påföljdsvalet, utan också om återfallet inte i tillräcklig utsträckning har beaktats vid detsamma?, konkluderade Lagrådet.

Mot denna bakgrund bedömde regeringen i den efterföljande propositionen att förslaget om återfallsskärpning var i behov av ytterligare beredning, vilket alltså sker inom ramen för denna utredning.¹¹⁹

11.5 Ordningen i de nordiska länderna

I samtliga nordiska länder (men även i Tyskland) finns system med villkorligt fängelse, vilket innebär att verkställigheten av straffet skjuts upp under en prøvotid. Den dömdes tidigare brottslighet kan då beaktas inom ramen för prövningen av om det är lämpligt med ett villkorligt fängelsestraff. Att fråga är om återfall kan således leda till att ett ovillkorligt fängelsestraff anses nödvändigt. Om den dömda återfaller i brott under en prøvotid kan det leda till att straffet ska avtjänas, företrädesvis i anstalt.

Därtill kan i *finsk* rätt enligt 6 kap. 5 § strafflagen tidigare brottslighet beaktas som en straffskärpningsgrund. Det krävs då att förhållandet mellan den tidigare brottsligheten och det nya brottet visar att gärningsmannen, med anledning av att brotten är likartade eller annars, är uppenbart likgiltig för förbud och påbud i lag.

Enligt förarbetena är detta den i praktiken viktigaste straffskärpningsgrunden. Syftet är inte att varje återfall ska leda till strängare straff, utan det ska vara fråga om situationer där gärningsmannen fortsätter att begå brott på ett sätt som visar att han eller hon är uppenbart likgiltig för vad lagen föreskriver. En faktor som anses innebära likgiltighet är att brotten är likartade, en annan är att gärningsmannen har återfallit kort tid efter det tidigare brottet.¹²⁰

I *Norge* gäller enligt 77 § bokstav k. straffeloven att det vid straffmätningen i skärpande riktning ska beaktas om den dömda tidigare har ålagts en straffrättslig reaktion för liknande handlingar eller andra handlingar som är av betydelse för saken. Regelen är i första hand avsedd att användas vid vinnings-, sexual- och våldsbrott.¹²¹ Det är då enligt 79 § bokstav b. också möjligt att höja föreskrivet straffmaximum enligt vad som närmare framgår av lag (dubbla maximistraffet, men med vissa modifikation, t.ex. aldrig med mer än sex år och aldrig över 21 år).

¹¹⁹ Prop. 2022/23:53 s. 23.

¹²⁰ RP 44/2002 rd s. 205 f.

¹²¹ Se t.ex. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 469 ff. och Grønning m.fl., Frihet, Forbrytelse og straff. En systematisk fremstilling av norsk strafferett s. 664 ff.

I *Danmark* kan det enligt 81 § straffeloven vara straffskärpande att den dömda tidigare är straffad på ett sätt som är av betydelse i sammanhanget. Av förarbetena framgår att såväl den tidigare som den senare brottslighetens karaktär är av betydelse samt att syftet är att bestämmelsen framför allt ska tillämpas vid snabba återfall.¹²² Enligt 84 § kan också i vissa fall en förhöjd straffskala tillämpas vid återfall i brott.

11.6 Överväganden och förslag avseende återfallsskärpning

11.6.1 Inledande utgångspunkter och något om behovet av en förändring

Bedömning: Att återfall i brott ska beaktas vid påföljdsvalet och leda till att eventuell villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad är självklart. Det är däremot svårare att finna bärande skäl för att återfallet därutöver också – i större utsträckning än i dag – ska beaktas straffskärpande vid straffmätningen. Vår bedömning är därför att de nuvarande reglerna inte bör ändras i grunden, men att det på vissa punkter finns skäl för att justera dem i skärpande riktning.

Vårt förslag att ett förverkat reststraff ska avtjänas fullt ut (se avsnitt 10.10) innebär en skärpning av återfallsregleringen.

Skälen för vår bedömning

Genom den straffrättsliga reaktionen manifesterar samhället sitt avståndstagande från den brottsliga gärningen. Som vi tidigare påpekat är det av vikt att påföljdssystemet är utformat på ett sätt som gemene man uppfattar som rimligt och kan förstå. Systemet bör också tillgodose brottsofferintressen på bästa sätt samt vara utformat så att det främjar den dömdes återanpassning och ett liv utan kriminalitet. En ordning som på sikt minskar återfallen i brott ökar samhällsskyddet, vilket är eftersträvanvärt.

Hur återfall i brott minskas på bästa sätt är dock en fråga som inte är alldeles enkel att besvara. Vi redovisar viss forskning om bland

¹²² Betänkning nr 1424/2002.

annat frihetsberövandets effekter i avsnitt 12.5.5. I ett hänseende är dock den kriminologiska forskningen i princip samstämmig och det gäller effekterna av att förlänga långa fängelsestraff. Utöver den tidsbegränsande brottsavhållande effekten som längre frihetsberövanden medför saknas enligt forskningen positiva effekter av längre tid i anstalt. Som vi framhållit i kapitel 3 är det i stor utsträckning andra insatser än strängare straff som behövs för att bryta kriminella banor. Därtill är den ökade inkapaciteringstid som kan uppnås i de allra flesta fall relativt kortvarig. Vid vanligt förekommande brottslighet som grovt rattfylleri och stöld rör det sig om som högst några månader.

Det är vidare så att ett fängelsestraff som sådant ofta påverkar den dömda negativt och i stället ökar risken för återfall efter frigivningen. Att det finns ett statistiskt samband mellan antalet tidigare verkställigheter i fängelse och risken för återfall kan knappast tas till intäkt för att längre frihetsberövanden som sådana skulle minska antalet återfall i brott.

Det finns sammanfattningsvis inte mycket som talar för att den totala brottsnivån i samhället skulle minskas, eller att färre personer skulle återfalla i brott, om möjligheterna att straffskärpa vid återfall i brott utökas. De ekonomiska kostnaderna av fler och längre fängelsestraff är därtill betydande.

Genom ökad tid i anstalt skulle dock vissa individer kunna hindras från att begå brott ute i samhället under längre tid och utredningens uppdrag är att ge förslag som innebär att återfall i brott får ökad betydelse i straffmätningen.

Målet med de förslag som vi lämnar i detta kapitel är att de ska bidra till ett påföljdssystem som syftar till att vara brottsförebyggande och trygghetsskapande såväl i realiteten som på längre sikt. Ett ytterligare mål är att systemet ska upplevas som rättvist och legitimt, även mot bakgrund av den allvarliga brottsutvecklingen i vissa miljöer som sker just nu.

11.6.2 Överväganden och förslag avseende straffskaleregeln i 26 kap. 3 §

Förslag: Gränsen för det brott som återfallet ska avse (återfallsbrottet) ska sänkas. För det brottet ska det vara föreskrivet fängelse i sex år eller mer (i stället som för närvarande belagt med fängelse i mer än sex år).

Straffet ska kunna höjas med sex år utöver maximistraffet i stället för fyra år.

Uttrycket ”belagt med” byts ut till det mer moderna uttrycket ”föreskrivet”.

Bedömning: Vårt förslag innebär att 26 kap. 3 § brottsbalken kommer att vara tillämplig i betydligt fler fall än i dag och återigen träffa sådana brottstyper där det framstår som angeläget att ha tillgång till en förhöjd straffskala vid återfall efter ett allvarligt brott.

Det högsta straff som kan dömas ut ska alltså vara 18 år och gränsen för det återfallsgrundande brottet ska fortsatt vara fängelse i lägst två år.

Inledning

Av våra direktiv framgår att vi ska ge ett förslag som innebär en skärpning av 26 kap. 3 § brottsbalken på så sätt att dess tillämpningsområde utvidgas. Vi ska särskilt ta ställning till om det bör vara möjligt att överstiga straffskalan för brottet vid upprepade återfall i brott som kan vara av mindre allvarligt slag än vad som i dag omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Det är med andra ord återfallsbrottet, och inte det återfallsgrundande brottet, som står i fokus. Vi föreslår därför inte någon sänkning av den gränsen, utan fortsatt bör som grundförutsättning gälla att den dömde tidigare ska ha dömts till fängelse i lägst två år. Vi utvecklar detta ytterligare nedan.

Skälen för våra förslag

Gränsen för återfallsbrottet bör sänkas

Det som talar för att bestämmelsen i 26 kap. 3 § brottsbalken bör förändras är att den har stått oförändrad sedan den infördes på nytt 1981 och detta samtidigt som rejäla straffskaleskärpningar avseende såväl minimistraff som maximistraff har beslutats för många brotts typer.¹²³ Även nya gradindelningar, som synnerligen grovt brott, har fått återverkningar för bestämmelsens tillämplighet i relation till vissa brottstyper som pekades ut som särskilt angelägna att omfattas i de ursprungliga förarbetena. Denna följd tycks inte heller ha uppmärksammat särskilt i de enskilda lagstiftningsärendena där straffskalorna förändrats.

Till exempel är maximistraffet för grov misshandel nu sex år, vilket innebär att ett sådant återfall inte omfattas av 26 kap. 3 § trots att brottet pekades ut särskilt i förarbetena. Inte heller omfattas människorov, mindre grovt brott, olaga frihetsberövande, mindre grovt brott, grovt olaga tvång, de grova fridskränkningssbrotten, hedersförtryck, grovt olaga hot, våldtäkt, våldtäkt mot barn, grov stöld, inbrottsstöld, rån, grovt bedrägeri, grov utpressning, grov förskingring, grov trolöshet mot huvudman, skyddande av brottsling (brott av normalgraden) och övergrepp i rättsak (brott av normalgraden) eftersom de har ett maximistraff om sex år (brotten är belagda med som mest sex år och inte med mer än sex år). Detsamma gäller grovt vapenbrott, som har ett maximistraff om fem år. Synnerligen grovt vapenbrott omfattas däremot av 26 kap. 3 §, liksom grovt och synnerligen grovt narkotikabrott. Detsamma gäller mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse och mened som har maximistraff om åtta år.

Eftersom just sex år för närvarande relativt ofta är föreskrivet som straffmaximum för sådana brottstyper som enligt vår mening bör träffas av ett utvidgat tillämpningsområde har vi stannat för att föreslå att bestämmelsen bör ändras på detta sätt. Det rör sig fortfarande om särskilt allvarlig brottslighet som med fog kan sägas vara så allvarlig att återfall i den typen av brott bör träffas av den straffskalehöjande regeln. Som uppräknningen ovan visar utvidgas tillämpningsområdet betydligt genom den föreslagna sänkningen från att brottet ska vara

¹²³ Detta gäller t.ex. avseende våldsbrott, vapenbrott och sådana brott som begås inom ramen för den organiserade brottsligheten och i kriminella nätverk.

belagt med fängelse i mer än sex år till att minst sex år ska ingå i brottets straffskala.

Vi har också strävat efter att nå viss överrensstämmelse med de straffskaleskärpningar som skett på sistone avseende sådana brottstyper som bedöms begås inom ramen för den organiserade brottsligheten. Gångbrottsutredningen fokuserade härvid på straffskalorna för grov misshandel och synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, rån och grovt rån samt grov utpressning.¹²⁴ Utredningen om en stärkt rättsprocess och en ökad lagföring fokuserade i sin tur på mened, skyddande av brottsling och övergrepp i rättsak.¹²⁵ Med den nya utformningen av bestämmelsen träffas alla dessa brott, vilket framstår som lämpligt.

Gränsen för det återfallsgrundande brottet bör inte sänkas, men det bör vara möjligt att överskrida straffskalan med sex år i stället för fyra år

Vad sedan gäller om gränsen för det återfallsgrundande brottet som sådant bör sänkas från två år gör vi följande överväganden.

Redan när bestämmelsen återinfördes 1981 var avsikten att bestämmelsen skulle träffa återfall efter särskilt allvarlig brottslighet i vissa typfall, till exempel upprepad och särskilt allvarlig våldsbrottslighet, men också vissa speciella förmögenhetsbrott med våldsinslag såsom väpnade post- eller bankrån.¹²⁶ Vilka brottstyper som ska bedömas som allvarlig brottslighet är dock inte givet och gränsen dras olika i olika bestämmelser såväl i brottsbalken som i rättegångsbalken. Någon fast gräns finns således inte och det kan illustreras med några exempel.

I 15 kap. brottsbalken förekommer begreppet allvarlig brottslighet som sådant som en kvalifikationsgrund (ersatte 2022 allvarligt brott). Vid bedömningen av om en gärning är att bedöma som *grov mened* enligt 15 kap. 1 § andra stycket ska särskilt beaktas om

1. brottet skett med uppsåt att försvåra eller förhindra utredningen av allvarlig brottslighet eller lagföringen av någon för sådan brottslighet eller
2. någon oskyldig ska dömas för allvarlig brottslighet.

¹²⁴ SOU 2021:68 avsnitt 8.4.

¹²⁵ SOU 2021:35 avsnitt 4.

¹²⁶ A.prop. s. 58. 26 kap. 3 § skulle endast citeras i domen om den tillämpats, det vill säga om straffskalan överskridits med stöd av bestämmelsen, a.st.

I förarbetena till bestämmelsen uttalas följande.

Det bör därvid krävas att den utredning eller lagföring som vittnet har uppsåt att förhindra ska avse ett brott med ett högt straffvärde. För att svara mot detta krav bör ett brott, enligt vår uppfattning, anses som allvarligt om det har eller kan förväntas ha ett straffvärde om fängelse i minst två år. Detta innebär dels att brott som har ett minimistraff på fängelse i två år, dels andra brott där straffvärdet är eller kan förväntas vara åtminstone fängelse i två år omfattas. Rekviritet allvarligt brott skulle därmed i princip motsvara sådan allvarlig brottslighet som under en förundersökning kan föranleda användning av det hemliga tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (se 27 kap. 18 § RB). Vanligt förekommande brott inom ramen för kriminella nätverk som har ett minimistraff om fängelse i minst två år är bl.a. mord, dråp, människo-handel och synnerligen grov misshandel, grovt rån, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott. Att brottet kan förväntas ha ett straffvärde om fängelse i minst två år innebär att bestämmelsen även kan komma att omfatta allvarligare former av exempelvis grov misshandel, rån och förmögenhetsbrott såsom grov stöld, grovt bedrägeri och grovt penningtvättsbrott.¹²⁷

Ett ytterligare exempel är att så kallad obligatorisk häktning enligt 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken ska ske om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader.

Med stöd av 1 kap. 7 § fängeslagen kan långtidsdömda åläggas särskilda villkor till exempel gällande placering i anstalt, vistelse utanför anstalt samt särskilda utslussningsåtgärder. Bestämmelsen syftar till att upprätthålla kravet på samhällsskydd. Som långtidsdömda avses de som avtjänar fängelse i lägst fyra år, vilket innebär att det är den sammanlagda strafftiden som är avgörande. Det kan därför vara fråga om ett fängelsestraff under fyra år om det till exempel ska avtjänas tillsammans med ett annat straff eller om villkorligt medgiven frihet har förverkats. Vid särskilda skäl kan sådana villkor också beslutas för den som har dömts till fängelse i lägst två år. Det kan till exempel avse en intagen som har kopplingar till grov organiserad brottslighet.¹²⁸

Som framgått ovan anses särskilt allvarlig brottslighet i den särskilda återfallsbestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken föreligga när straffvärdet uppgår till ett år.¹²⁹ Denna gräns har upprepats i nyare förarbeten i samband med att bestämmelsen har ändrats.¹³⁰ Med all-

¹²⁷ SOU 2021:35 s. 113 och 480. Se också prop. 2021/22:186 s. 27 och 31 f.

¹²⁸ Prop. 2009/10:135 s. 122 f.

¹²⁹ Prop. 1987/88:120 s. 88.

¹³⁰ Se t.ex. SOU 2008:85 s. 396, prop. 2009/10:147 s. 46 och SOU 2021:68 s. 381 och 503.

varlig brottslighet i vad som nu är 34 kap. 5 § brottsbalken avsågs i de ursprungliga förarbetena brott som har ett straffvärde om sex månader.

Även om det vid en första anblick kan framstå som naturligt att bringa de två bestämmelserna om återfall (26 kap. 3 och 29 kap. 4 §§) i bättre överrensstämme med varandra anser vi att det inte bör ske. Vårt ställningstagande i denna del bygger på att regeln i 29 kap. 4 § tar sikte på straffmätningen i det enskilda fallet. Med stöd av den kan domstolen förlänga det straff som döms ut. I svensk straffmätning finns dock en tradition som innebär att straffskalans minimistraff eller straff i närheten av minimistraffet oftast används som utgångspunkt när straffvärdet fastställs. Skälet för denna ordning är att den övre delen av straffskalan normalt inte är avsedd för mer ordinär brottslighet utan för exceptionella fall som sällan inträffar. För att ett högre straffvärde ska aktualiseras måste domstolen kunna ange skäl för att det fall som är aktuellt är allvarligare än de mer ordinära fallen för brottstypen. Eftersom rätten också ska beakta intresset av enhetlig rättstillämpning gäller detta generellt.¹³¹

Av detta följer att även om 29 kap. 4 § är tillämplig så ryms ofta det konkreta straffmättningsvärdet inom ramen för brottets ordinarie straffskala och 26 kap. 3 § behöver sällan tillämpas. Ett annat sätt att uttrycka saken är att tröskeln in i 26 kap. 3 § är hög: först ska domstolen fastställa ett straffvärde för gärningen, därefter komma fram till att återfallet ska beaktas skärpande i straffmätningen och i den bedömningen då hamna så högt att brottets ordinarie straffskala inte räcker till. I nuvarande system ”behövs” 26 kap. 3 § med andra ord inte så ofta och särskilt inte vid mindre allvarlig brottslighet.

Sett i ljuset av det nu sagda framstår det som välavvägt att det krävs att den dömde dömts till ett så pass strängt straff som fängelse i lägst två år för att 26 kap. 3 § brottsbalken ska aktualiseras. Utvecklingen är också sådan att strafftiderna blir allt längre, varför bestämmelsen kommer att vara tillämplig i flera fall utan att någon sänkning av det lagstadgade kravet avseende det återfallsgrundande brottet samtidigt genomförs.

Vi anser således att möjligheten att tillgripa den strängare straffskalan som föreskrivs i 26 kap. 3 § även fortsättningsvis bör vara förbehållen de fall där den som dömts till ett strängt straff återfaller i ett

¹³¹ Prop. 1987/88:120 s. 78 f och Jareborg och Zila. Straffrättens påföljdslära s. 129 f. Även i Europarådets Europarådets rekommendation om enhetliga brottmålsdomar, se Recommendation No R (92) 17 concerning Consistency in Sentencing p. E framhålls att domstolen måste ange skäl för sin straffvärdebedömning.

mycket allvarligt brott. Vi föreslår därför inte att straffvärdegränsen för det brott som den dömda ska ha dömts för – två år – sänks. Genom att i stället sänka gränsen för vilka återfall som är relevanta blir ändringen enligt vår mening mer ändamålsenlig. Det kommer vara möjligt att överskrida föreskrivet straffmaximum i de fall där det framstår som mest behövligt – vid återfall i särskilt allvarlig brottslighet.

Mot bakgrund av de straffskalehöjningar som skett under senare år finns dock skäl att höja den maximala förhöjningen av straffskalan vid återfall som omfattas av 26 kap. 3 §. Den bör bestämmas till sex år i stället för nu gällande fyra år.

Slutligen en språklig ändring

Lydelsen i 26 kap. 3 § brottsbalken – att den dömda ska återfalla i ett brott som är belagt med fängelse i mer än sex år – är ålderdomlig och förekommer inte på något annat ställe i brottsbalken. Den vanligare formen är i stället att det anges att något visst straffminimum eller straffmaximum är föreskrivet för brottet (se t.ex. 13 kap. 11 §, 14 kap. 12 § brottsbalken och 24 kap. 1 § rättegångsbalken). Bestämmelsen bör ändras i detta avseende för att stå i bättre överensstämmelse med övriga bestämmelser i straff- och processlagstiftningen.

11.6.3 Överväganden och förslag avseende återfallsskärpningsregeln i 29 kap. 4 §

Förslag: Det ska förtydligas att ”i tillräcklig utsträckning” tar sikte på såväl påföljdsvalet som beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet. Återfall i brott ska således kunna påverka straffmätningen om den tidigare brottsligheten inte i tillräcklig utsträckning beaktats vid påföljdsvalet eller genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad.

Det ska uttryckligen framgå av bestämmelsen att även tiden mellan frigivningstidpunkten och återfallet kan vara relevant för bedömningen av om det är fråga om ett relevant återfall.

Bestämmelsen ska omstruktureras för att bli mer lättillgänglig. Någon ändring i sak är dock inte avsedd.

Bedömning: Det sätt på vilket återfall i brott som faktor för strängare straffmätning hanteras i dagens system har goda skäl för sig och är väl förankrat i rättstillämpningen. 29 kap. 4 § brottsbalken är i det stora hela väl avvägd och tillämpningsområdet bör inte förändras på något mer genomgripande sätt. Det råder dock viss osäkerhet om bestämmelsens tillämpning och det finns skäl att förtydliga den i några avseenden.

Våra förslag innebär att återfall i brott kommer att kunna beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen i fler fall än i dag, men det finns starka skäl som talar emot att låta återfallet påverka straffmätningen i skärpande riktning i ännu större utsträckning än vad vi föreslår.

Inledande anmärkningar

Att det är förenat med betydande lagtekniska utmaningar att utforma en återfallsreglering i stil med 29 kap. 4 § brottsbalken tydliggörs på ett träffande sätt av Lagrådets anmärkningar med anledning av den lagrådsremiss som följde efter Gängbrottsutredningens förslag (se avsnitt 11.4.3). En alltför stelbent och preciserad reglering riskerar att leda till orättvisa eller orimliga resultat, men domstolens handlingsutrymme får inte heller begränsas på ett sätt som leder till oönskade resultat i enskilda fall. Det är också av vikt att det i viss mån är förutsebart på vilket sätt och i vilken mån straffskärpning kan ske på grund av återfallsfaktorn.

Just detta betonas också i Europarådets rekommendation om enhetliga brottmålsdomar, där det anges att tidigare brottslighet inte får användas på ett mekaniskt vis i relation till den tilltalade. Det framhålls också att proportionalitet alltjämt måste råda mellan gärningen och det utmätta straffet även i de fall återfallet påverkat påföljdsbestämningen.¹³² Vi anser att det nu beskriva sättet att hantera återfall har goda skäl för sig.

Enligt vår mening bör en återfallsreglering därför snarast syfta till att, på samma sätt som gäller för straffvärdebedömningen i dag, möjliggöra för domstolarna att argumentera för sina slutsatser i det enskilda

¹³² Previous convictions should not, at any stage in the criminal justice system, be used mechanically as a factor working against the defendant, se Europarådets rekommendation om enhetliga brottmålsdomar (Recommendation No R (92) 17 concerning Consistency in Sentencing) p. D 1 och 2.

fallet. För att en återfallsskärpning ska få ske bör helt enkelt goda skäl finnas för en sådan och lagstiftningen utformas så att domstolarna utifrån vissa i lagen angivna omständigheter måste motivera och redovisa sina ställningstaganden gällande hur återfallet påverkat påföljdsbestämningen (inklusive beslutet om förverkande av villkorligt medgiven frihet) i det enskilda fallet. Enligt vår mening är den nuvarande bestämmelsen utformad på ett sätt som väl svarar mot dessa krav.

Däremot tycks återfallsskärpningsregeln i 29 kap. 4 §, även efter att Högsta domstolen tilläpplad bestämmelsen i ”Den utdragna misshandeln” NJA 2020 s. 564, inte fullt ut tillämpas i den utsträckning som det är avsett. Detta trots att flera försök gjorts för att komma till rätta med just detta. Vi föreslår därför vissa förtydliganden av bestämmelsen i syfte att öka dess tillämpning i de fall där återfallet framstår som särskilt flagrant.

Våra förslag och skälen för dem

”I tillräcklig utsträckning” bör gälla såväl påföljdsval som förverkande av villkorligt medgiven frihet

Det är inte helt lätt att förstå varför ”i tillräcklig utsträckning” i samband med ändringen 2010 placerades på så sätt att det numera endast syftar på om förverkande av villkorligt medgiven frihet beslutats eller inte och inte på påföljdsvalet. Just den ändringen saknar uttrycklig motivering i förarbetena och tycks närmast bero på ett förbiseende. Även om ändringen i och för sig enligt vår erfarenhet inte torde ha påverkat tillämpningen i någon större utsträckning får det anses otillfredsställande att bestämmelsens ordalydelse inte stämmer överens med lagstiftarens intentioner och möjligen inte heller den faktiska tillämpningen. Lagrådet har också påpekat den förmodligen icke-avsedda följderna av 2010 års ändring i sitt yttrande över den lagrådsremiss som följde på Gängbrottsutredningens betänkande.

Vi föreslår därför att ”i tillräcklig utsträckning” flyttas så att det tar sikte på såväl påföljdsvalet som förverkande av villkorligt medgiven frihet (vilket alltså var lydelsen innan 2010). Förutom att en sådan omflyttning ligger i linje med Lagrådets anmärkningar innebär den också ett förtydligande i skärpande riktning. Domstolarna kommer nu ges möjlighet att med tydligt stöd i lag även vid återfall och låga straffvärden dels låta återfallet utgöra skäl för fängelse, dels låta åter-

fallet påverka straffmätningen. Vi vill dock framhålla att bestämmelsen även fortsättningsvis bör tillämpas med viss försiktighet och med gott omdöme. Som påpekades i de ursprungliga förarbetena ska återfallsskärpning ske i de fall domstolen anser att det finns anledning att markera det allvar med vilket samhället ser på den likgiltighet inför grundläggande värden som gärningspersonen har demonstrerat, till exempel vid grova våldsbrott eller grova förmögenhetsbrott med påtagligt integritetskränkande inslag.

Vi vill här också påminna om de uttalanden som regeringen gjorde i samband med 2010 års reform och som Högsta domstolen upprepat i ”Den utdragna misshandeln” NJA 2020 s. 564. Syftet med de ändringar som gjordes i 29 kap. 4 § år 2010 var att användningen av bestämmelsen skulle öka och att återfall alltid ska beaktas i skärpande riktning i straffmätningen, om det inte beaktats i tillräcklig grad vid påföljdsvalet eller genom förverkande om villkorligt medgiven frihet. Detta rättsfall tycks inte ha beaktats av Gängbrottsutredningen som 2021 lämnade förslag om ny lydelse av 29 kap. 4 §. Enligt vår mening bör en ny praxis få chans att sätta sig innan bestämmelsen ändras på något mer genomgripande sätt.

Bör tiden mellan brotten eller tiden mellan det tidigare avgörandet och återfallet räknas?

Den tid som enligt lagtextens lydelse är den relevanta för frågan om återfallet är relevant är den mellan brotten. Samtidigt framgår av praxis och förarbeten att vid längre frihetsberövanden kan i stället tiden från frigivningen räknas. Påföljdsutredningen föreslog i detta hänseende att det som utgångspunkt i stället borde vara tiden mellan den tidigare domen och den nya brottsligheten som tillmäts betydelse. Detta eftersom det är den tidigare domen, och inte brottet som sådant, som medför att det nya brottet faktiskt ska betraktas som ett återfall. En effekt av detta synsätt ansågs vara att den tid inom vilken återfall normalt tillmäts betydelse torde bli något längre än vad den är i dag, vilket skulle leda till ett något skärpt synsätt på återfallet i förhållande till gällande rätt. Principen skulle dock inte vara undantagslös. Om det förflutit mycket lång till mellan det tidigare brottet och den tidigare domen och det inte berodde på omständigheter som den dömde kunnat påverka borde det finnas möjlighet att avstå från att beakta det tidigare brottet.

I samband med att 34 kap. ändrades 2016 tydliggjordes att brytpunkten mellan ny och nyupptäckt brottslighet går vid meddelandet av den första fällande domen. Som skäl för den ordningen anfördes att det är genom domen som samhällets syn på gärningarna kommuniceras och den tilltalade får ett domslut att förhålla sig till.¹³³

Gällande tidsfaktorn anförde dock regeringen efter vissa anmärkningar från Lagrådet att det fanns ett antal problem som skulle följa av Påföljdsutredningens förslag. För att hantera praktiska situationer skulle en sådan huvudregel behöva förses med så många undantag att tillämpningen snabbt skulle bli svåröverskådlig. Detta ansågs inte förenligt med förslagen i övrigt, som var att skapa en reglering som var enkel att tillämpa. Konsekvenserna skulle också bli svåra att överblicka.¹³⁴

Det kan framstå som ologiskt att inte ha samma brytpunkt som vid prövningen av om det rör sig om ny eller nyupptäckt brottslighet i 34 kap. vid prövningen av om ett återfall är relevant. Redan nu tillmäts tiden från frigivningen betydelse, utan att det framgår av lagtexten. Enligt vår mening bör bestämmelsen kompletteras så att detta kommer till uttryck direkt i lagtexten. Mot bakgrund av de svårigheter som Lagrådet pekade på i anslutning till Påföljdsutredningens förslag bör dock tiden mellan brotten, och inte tiden från domen, vara den relevanta även fortsättningsvis varför det saknas skäl att i övrigt förändra bestämmelsen.

Utgångspunkten ska således vara att såväl tiden mellan brotten som tiden mellan frigivningen och det nya brottet kan vara av betydelse. Vår bedömning är att en sådan reglering kommer att leda till att återfallet anses relevant i fler fall, vilket innebär en viss återfallsskärpning.

Bestämmelsen bör omstruktureras

Den nuvarande lydelsen av 29 kap. 4 § kan inte sägas vara särskilt lättillgänglig. Vi föreslår därför en relativt stor omstrukturering av bestämmelsen, bland annat genom en uppdelning i två stycken och införandet av en uppräkningslista av punkter. Även om det direkta syftet med förslaget i denna del inte är att utöka tillämpningsområdet kan

¹³³ Prop. 2015/16:151 s. 35.

¹³⁴ Prop. 2015/16:151 s. 65 ff.

det förväntas att bestämmelsen kommer att komma till användning i fler fall i linje med regeringens uttryckta intentioner om den blir enklare och mer tydlig. Lydelsen framgår av författningsförslagen i kapitel 1.

11.6.4 Sammanfattande bedömning avseende 26 kap. 3 § och 29 kap. 4 §

Vi menar att de förslag som lämnas avseende 26 kap. 3 § och 29 kap. 4 § brottsbalken sammantaget med våra övriga förslag innebär en påtaglig skärpning av den straffrättsliga reaktionen vid återfall i brott.

För det första föreslår vi att allmänna fängelseminimum ska höjas från 14 dagar till en månad och att alla som döms till ett tidsbestämt fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning (se kapitel 10). Det innebär att det alltid kommer att vara möjligt att besluta om förverkande av villkorligt medgiven frihet när ett fängelsestraff har dömts ut om de formella förutsättningarna är för handen.

För det andra föreslår vi att någon villkorlig frigivning inte ska ske på nytt från ett reststraff som förklarats förverkat. Även det medför en påtaglig skärpning (se kapitel 10).

För det tredje föreslår vi att prövotiden ska vara dubbelt så lång jämfört med i dag, vilket innebär att möjligheterna att förklara villkorligt medgiven frihet kommer att öka väsentligt. Vi föreslår också att det ska finnas en presumtion för övervakning under prövotiden, något som också innebär att fler kommer att vara ställda under tydligare kontroll (se kapitel 10).

Till detta har vi, *för det fjärde*, i förevarande avsnitt föreslagit ett antal skärpningar av återfallsregleringen, såväl i 26 kap. 3 § som i 29 kap. 4 §. Ändringen av 29 kap. 4 § innebär att straffskärpning ska kunna ske i fler fall, eftersom det tydliggörs att straffmätningen kan påverkas om den tidigare brottsligheten inte i tillräcklig utsträckning beaktats vid påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Därtill föreslår vi att 29 kap. 4 § omstruktureras på ett sätt som gör den mer tillgänglig. Vi erinrar också om de uttalanden som regeringen gjort i samband med 2010 års ändringar och som Högsta domstolen upprepat i rättsfallet ”Den utdragna misshandeln” i syfte att öka återfallsskärpningen något.

Slutligen vidgar vi, *för det femte*, tillämpningsområdet för 26 kap. 3 § brottsbalken så att den står i bättre överensstämmelse dels med

de intentioner som bär upp den, dels med de upprepade straffskaleskärpningar som skett under senare år.

För den som dömts till fängelse i lägst två år och därefter återfaller i till exempel grov misshandel, grov kvinnofridskränkning eller våldtäkt kan rätten enligt förslaget med stöd av 26 kap. 3 § för återfallet överskrida den föreskrivna straffskalan med upp till sex år om det behövs. Är det därtill fråga om flerfaldig brottslighet finns också möjlighet att med stöd av 26 kap. 2 § överskrida straffmaximum enligt vad som närmare framgår av den bestämmelsen.

Vi vill också knyta an till det som Lagrådet påpekade med anledning av den lagrådsremiss som följde på Gängbrottsutredningens förslag, nämligen att den reglering som föreslagits riskerade att bli orimligt sträng samt slå orättvist. Det lämnade förslaget skulle ha inneburit en skärpning i två led – restraffet skulle dels förverkas fullt ut (i stället för kanske inte alls eller delvis), dels användas som skäl för en skärpt straffmätning.

Även vi menar att en sådan ordning inte är lämplig. En bättre väg är att i stället tydliggöra att hela reststraffet som huvudregel ska förverkas och att ingen villkorlig frigivning ska ske från den förverkade delen. På så sätt når man en påtaglig skärpning, men utan att minska förutsebarheten och utan en risk för en ojämn rättstillämpning.

Det uppstår heller ingen konflikt med den sedan länge gällande principen att en omständighet i princip inte ska beaktas till den tilltalades nackdel i två led. Genom den ändring som vi föreslagit blir systemet inte orimligt strängt och det riskerar inte att slå orättvist, trots att vi öppnar upp för att återfallet i större utsträckning kan beaktas som ett skäl för en skärpt straffmätning.

11.6.5 Överväganden och förslag avseende 34 kap. om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom

Förslag: 34 kap. 5 § brottsbalken ska förtydligas så att det framgår att huvudregeln vid återfall i brott under prövotid är att *hela* reststraffet ska förklaras förverkat samt ändras avseende tidsaspekten på samma sätt som 29 kap. 4 §.

Det ska inte längre vara möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet vid så kallad konsumtionsdom.

Bedömning: Även 34 kap., som ändrades på ett genomgripande sätt 2016, är i huvudsak väl utformat och tillämpningen har blivit alltmer förankrad i rättstillämpningen. Eftersom vi inte föreslår några större ändringar av 29 kap. 4 § anser vi inte heller att det finns skäl att genomföra några mer genomgripande förändringar i kapitlet. Vissa förtydliganden och justeringar i skärpande riktning föreslås dock.

Inledning

Som en del av översynen av 29 kap. 4 § brottsbalken ska vi lämna förslag på de ändringar i 34 kap. som bedöms vara nödvändiga. Som framgår av föregående avsnitt lämnar vi inga förslag på genomgripande förändringar av bestämmelsen i 29 kap. 4 § och därav bedömer vi att några större ändringar inte heller är nödvändiga i 34 kap. Några förändringar föreslår vi dock. Vi föreslår också i kapitel 12 att det ska införas en definition av förverkande av villkorligt medgiven frihet i lag (se avsnitt 12.9).

Våra förslag och skälen för dem

Det bör förtydligas att huvudregeln är att hela reststraffet ska förklaras förverkat

I samband med att regeln om förverkande av reststraff vid återfall i brott ändrades i förtydligande syfte 1999 angavs i förarbetena att bestämmelsen i 34 kap. 5 § (då 34 kap. 4 §, i förslaget 36 kap. 8 §) uttrycker en presumtion för förverkande – *helt eller delvis* – om brottet begåtts under prövotiden.¹³⁵ Uttalandet upprepades i den efterföljande propositionen.¹³⁶ I praxis och i doktrin skiljer sig dock skrivningarna

¹³⁵ SOU 1995:91 del II s. 192 och 474.

¹³⁶ Prop. 1997/98:96 s. 197.

åt i frågan om det föreligger en presumtion för helt eller delvis förverkande.¹³⁷

Enligt vår mening är det mest korrekt att uttrycka det som att regeln i sin nuvarande lydelse är uppbyggd så att domstolen måste kunna anföra skäl både för att alldeles underlåta en förverkandeförklaring och för att endast delförverka. Det är därmed något oklart om presumtionen tar sikte på att hela reststraffet ska förklaras förverkat eller inte. Det finns därför skäl att förtydliga att huvudregeln är att domstolen ska förverka hela reststraffet, det vill säga fullt ut, vid återfall i brott under prövotiden. Detta ligger i linje med att vi menar att är ett mer förutsebart och bättre alternativ att skärpa lagstiftningen genom förverkandemöjligheterna i stället för att ändra återfallsregleringen som sådan.

Genom en sådan ändring möts ny brottslighet efter ett tidigare fängelsestraff med en förutsebar reaktion. Det är redan från början klart både hur mycket den dömda riskerar i indirekt återfallsskärpning om han eller hon på nytt begår brott samt under vilken tid skärpningen kan tillämpas. Dessutom är pedagogiken i systemet mycket tydlig. Med hänsyn härtill finns det skäl att skärpa upp systemet genom att skärpa reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet i stället för att justera regeln i 29 kap. 4 § brottsbalken på något mer genomgripande sätt.¹³⁸

Vi anser därför att bestämmelsen om förverkande av villkorligt medgiven frihet ska ändras på så sätt att det tydligt ska framgå att i de fall rätten tillämpar 34 kap. 1 § första stycket i fråga om någon som villkorligt frigetts från fängelse och begår nytt brott under prövotid så ska hela den villkorligt medgivna friheten (reststraffet) förklaras förverkat. Rätten ska dock även fortsättningsvis ha möjlighet att underlåta att förverka eller endast förverka en del av restsstraffet om

¹³⁷ Se t.ex. NJA 2015 s. 129 I p. 6–10, NJA 2021 s. 807 I p. 7 (där skrivningarna skiljer sig något åt), Göranson, Karnov-kommentaren till 34 kap. 5 § som uttrycker att ”Presumtionen är att förverkande ska ske helt eller delvis om förutsättningar enligt paragrafen föreligger.”, Bäcklund m.fl., Brottsbalken. En kommentar, (2023, version 22 JUNO) kommentaren till 34 kap. 5 §, Jareborg och Zila, Straffrättens påföljdslära (7 uppl. JUNO) s. 173 ”Enligt 34:5 första stycket BrB ska villkorligt medgiven frihet (det s.k. reststraffet) helt eller delvis förverkas, om återfall skett under prövotiden efter frigivning från fängelse” samt Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (4 uppl., JUNO) s. 668 och 671 ”Genom 1999 års reform blev det klart att det råder en presumtion för att den villkorligt medgivna friheten ska förklaras helt förverkad och att delförverkande eller inget förverkande alls utgör undantag från huvudprincipen.”

¹³⁸ Detta har varit regeringens utgångspunkt sedan påföljdsbestämningspropositionen, se prop. 1987/88:120 s. 55 och prop. 1997/98:96 s. 134.

det föreligger särskilda skäl. Som särskilda skäl bör även framöver gälla det som i dag framgår enligt 34 kap. 5 §, nämligen särskilt om

1. den nya brottsligheten (återfallet) i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet,
2. lång tid har förflutit mellan brotten *eller mellan tidpunkten för den villkorliga frigivningen och den nya brottsligheten*, eller
3. ett beslut om förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Syftet är med andra ord att det även fortsättningsvis, vid en samlad skälighetsbedömning, ska vara möjligt att underlåta förverkande eller endast förverka en del av reststraffet för att undvika oskäliga resultat. Det är viktigt att poängtera att de i lagtexten upptagna omständigheterna endast är exempel och att även andra omständigheter kan beaktas. Ett ”särskilt” bör därför fogas till lagtexten. Bestämmelsen bör också ändras språkligt för att göras mer tillgänglig, men de tredje och fjärde styckena bör stå kvar oförändrade i den föreslagna lydelsen.

Förverkande av villkorligt medgiven frihet vid konsumtionsdom bör inte längre vara möjligt

I dag är det enligt lagtexten möjligt för rätten att förverka villkorligt medgiven frihet även i de fall det beslutas att en tidigare utdömd påföljd ska avse också tillkommande brottslighet. Vid en så kallad konsumtionsdom dömer inte domstolen den tilltalade till en särskild påföljd för den tillkommande brottsligheten utan i stället får den omfattas av en tidigare utdömd påföljd avseende annan brottslighet.

En konsumtionsdom får endast meddelas om det är fråga om nyupptäckt brottslighet som i jämförelse med den brottslighet som omfattas av den tidigare domen med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse (se 34 kap. 3 och 4 §§ brottsbalken).

Nyupptäckt brottslighet utgörs av brott som har begåtts före den tidigare domen (normalt tingsrättens dom) och som alltså tidsmässigt hade kunnat behandlas i den rättegång som ledde fram till den domen. Då det ofta är oklart varför en sådan situation uppstår anses rättviseskäl tala för att den tilltalade inte bör missgynnas av att en prövning av brotten sker uppdelat. Avgörande för om fråga är om brottslighet som är utan nämnvärd betydelse är om den utdömda påföljden hade

ansetts tillräckligt ingripande även om det tillkommande brottet hade ingått i bedömningen.¹³⁹

Eftersom det är ett krav att den nyupptäckta brottsligheten ska vara utan nämnvärd betydelse torde det vara mycket ovanligt att en konsumtionsdom kan beslutas i de fall rätten anser att det bör beslutas om förverkande av ett reststraff. För att få förverka villkorligt medgiven frihet måste brottet därtill vara begånget under prövotid. Det är således alltid fråga om ny brottslighet i de fall förverkande av villkorligt medgiven frihet är aktuellt. Ordningen, med möjlighet till förverkande i samband med konsumtionsdom, framstår mot den bakgrunden inte som särskilt konsekvent. Alternativet att förverka reststraffet vid konsumtionsdom framstår snarare som en rest av ett tidigare system, då möjligheten att meddela konsumtionsdom var större.¹⁴⁰ Frågan berörs inte uttryckligen i propositionen när 34 kap. brottsbalken ändrades 2016.

Systemet bör enligt vår mening renodlas på så sätt att möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet vid en konsumtionsdom tas bort. Detta stämmer väl överens med syftena bakom 2016 års reform av 34 kap. som var att skapa en tydligare reglering med färre alternativ.¹⁴¹ En sådan strykning förenklar också läsningen av paragrafen. Om det finns skäl att förverka reststraffet eller delar av det bör domstolen i stället alltid i enlighet med huvudregeln i 34 kap. 1 § brottsbalken bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten och i samband med det besluta om förverkande av villkorligt medgiven frihet.

¹³⁹ A.prop. s. 89.

¹⁴⁰ Se härtill Stockholms tingsrätts remissvar till utkast till lagrådsremiss (lagförslagen finns i bilaga 7 till prop. 2015/16:151) där tingsrätten ställde sig tveksam till att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad i de fall en konsumtionsdom meddelas.

¹⁴¹ Prop. 2015/16:151 s. 41 f.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förförsköprätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbefinnande. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentligtanställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökad skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]
- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]
- Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]
- Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]
- Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

- En framtid för alm och ask
– förädling, forskning och finansiering.
[35]
- Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid
fastighetstransaktioner. [38]
- Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan.
[44].

Socialdepartementet

- Ett samordnat vaccinationsarbete – för
effektivare hantering av kommande
vacciner. Del 1 och 2. [2]
- En trygg uppväxt utan
nikotin, alkohol och lustgas. [23]
- En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten.
[25]
- En utvärdering av förändringar i sjukför-
säkringens regelverk under 2021
och 2022. [26]
- En statlig ordning med
brottsförebyggande åtgärder
för barn och unga. [30]
- Delad hälsodata – dubbel nytta.
Regler för ökad interoperabilitet
i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhets-
förlagd utbildning – långsiktiga
åtgärder för sjuksköterskeprogrammen.
[9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad
vuxenutbildning och en ny yrkesskola
för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag.
Allmänhetens insyn i enskilda aktörer
inom skolväsendet. [28]
- Bildning, utbildning och delaktighet
– folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

- Ny lag om internationella sanktioner.
Genomförande av EU:s sanktions-
direktiv. [46]