

Ett ändamålsenligt samhällsskydd

Vissa reformer av straff- och
straffverkställighetslagstiftningen

Volym 2

*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

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	Strafftidsutredningen 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 tidsbestämda 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 utslussningsprövningen?	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 verksamhetsvolymen 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

DEL 5

Straffverkställighet

12 Villkorlig frigivning

12.1 Om uppdraget

I detta kapitel behandlar vi frågan om det finns skäl att ändra reglerna om villkorlig frigivning. Den huvudsakliga frågan är om presumptionen för villkorlig frigivning efter att två tredjedelar av strafftiden har avtjänats ska tas bort.

Enligt direktiven är vårt övergripande uppdrag att överväga och, om lämpligt, föreslå ändringar av straff- och verkställighetslagstiftningen som innebär ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet, minskar risken för återfall i brott, leder till en ökad trygghet för brottsoffer samt medför skärpta reaktioner vid missköt-samhet och återfall i brott.

Vi ska överväga olika alternativ för hur en sådan förstärkning kan åstadkommas, analysera för- och nackdelar och överväga om det är lämpligt att kombinera olika förändringar. När det finns alternativa lösningar ska vi också motivera våra ställningstaganden utifrån kostnadseffektivitet. Den centrala frågan är således om systemet med villkorlig frigivning bör förändras i syfte att minska återfallen i brott och därmed öka samhällsskyddet.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle vi överväga och, om lämpligt, föreslå andra ändringar av bestämmelserna om när villkorlig frigivning tidigast får ske och av regleringens utformning som en presumption för villkorlig frigivning. Enligt tilläggsdirektiven ska vi i stället, och oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel endast beviljas vid särskilda skäl och då först efter att tre fjärdedelar av strafftiden har avtjänats.

I tilläggsdirektiven nämns också att det krävs särskilda överväganden i fråga om vad som ska utgöra särskilda skäl för villkorlig fri-

givning i ett sådant system. Som exempel nämns skötsamhet under verkställigheten och en låg risk för återfall i brott.

Vi ska också ta ställning till om återfall i brott ska vara ett skäl emot villkorlig frigivning, utesluta villkorlig frigivning eller på något sätt påverka tidpunkten för villkorlig frigivning.

Slutligen ska vi också, oavsett ställningstagande i sak, föreslå de ändringar som behövs för att säkerställa att stöd och kontroll, till exempel i form av övervakning, kan beslutas även i de fall då den dömda inte frigives villkorligt. I samband med detta behandlar vi också frågan om domstolarna bör ges större inflytande över frågan om villkorlig frigivning i vissa fall.

Genom att beröra de nu nämnda frågeställningarna beaktar vi flera av de tillkännagivanden från riksdagen som nämns i våra direktiv. Dessa tillkännagivanden sammanfattas i bilaga tre.

Vi vill även inledningsvis framhålla att de överväganden och förslag som redovisas i detta kapitel måste läsas tillsammans med de förslag som utredningen lämnat i kapitel 10 och 11. Som just angetts ska vi överväga olika alternativ för hur en förstärkning av samhällsskyddet kan åstadkommas, analysera för- och nackdelar med dem och överväga om det är lämpligt att kombinera olika förändringar.

Vi har således redan föreslagit ett antal förstärkningar av det nuvarande systemet: att allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad, att alla som döms till ett tidsbestämt fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning, att provotiden ska förlängas till två år, att det ska föreligga en presumtion för övervakning i samband med villkorlig frigivning och att villkorlig frigivning inte ska ske från ett reststraff som förklarats förverkat på grund av misskötsamhet eller återfall i brott. Vi föreslår också att presumtionen för helt förverkande av den villkorligt medgivna friheten vid återfall i brott ska förtydligas.

Enligt vår mening bidrar dessa ändringar i stor utsträckning till att förstärka samhällsskyddet på ett ändamålsenligt sätt. Ytterst är således frågan om det utöver dessa skärpningar av fängelsestraffet är lämpligt att ändra reglerna om villkorlig frigivning på det sätt som beskrivits ovan.

Kapitlet inleds med en genomgång av de regler som gäller för verkställighet av fängelsestraff i anstalt. Därefter redovisas reglerna om villkorlig frigivning och en kort genomgång av ordningen i de nordiska länderna. I de följande avsnitten följer våra överväganden, som

inleds med vissa utgångspunkter för den villkorliga frigivningen innan frågorna om presumtion för villkorlig frigivning och kvotdelen behandlas. Slutligen presenterar vi ett förslag avseende reglerna om villkorlig frigivning.

12.2 Verkställigheten av ett fängelsestraff

12.2.1 Inledning

Den som döms till fängelse ska enligt 26 kap. 4 § brottsbalken avtjäna straffet i kriminalvårdsanstalt, om inte annat är särskilt föreskrivet. Regler om verkställighet finns i 26 kap. brottsbalken, i fängelselagen (2010:610) och i fängelseförordningen (2010:2010). Det finns också kompletterande bestämmelser i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1 FARK Fängelse). Bestämmelser om när fängelsestraff får verkställas och om hur strafftid ska beräknas finns i strafftidslagen (2018:1251) samt i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande (tillgodoräknandelagen).

Fängelselagen bygger på att kravet på samhällsskydd ska balanseras mot behovet av att underlätta de intagnas anpassning i samhället och motverka skadliga följder av frihetsberövandet.¹ Lagen ska också ge Kriminalvården förutsättningar att förena humanitet med högt ställda krav på säkerhet och effektivitet.²

Det finns bestämmelser som medger att den dömde inte behöver tas in i anstalt för att avtjäna ett utdömt fängelsestraff. I kapitel 14 presenteras till exempel lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Verkställigheten kan också med stöd av strafftidslagen inledas i till exempel häkte. Om det endast återstår kort tid efter domen kan den dömde avtjäna hela fängelsestraffet i häkte genom att domstolen förordnar att fängelsestraffet ska vara helt verkställt genom ett sådant frihetsberövande, eller genom att tidpunkten för villkorlig frigivning inträffar innan den dömde förts över till anstalt (se 3 § tillgodoräknandelagen). I de fallen tas den dömde givetvis inte in i kriminalvårdsanstalt.

¹ Prop. 2009/10:135 s. 117, Bäcklund m.fl., Brottsbalken – En kommentar, Fängelselagen, under rubriken inledning (8 juni 2022, JUNO) och Leijonram, Fängelselagen (2010:2010) 1 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 26 oktober 2022).

² Prop. 2009/10:135 s. 62. En utgångspunkt när fängelselagen infördes var att den inte onödigtvis skulle tyngas med bestämmelser som kan meddelas i författningar eller på lägre nivå.

Om den dömda tas in i anstalt kan han eller hon under verkställighetstiden beviljas tillstånd att lämna anstalten genom bland annat permission, särskilda utslusningsåtgärder och villkorlig frigivning. Dessa regler genomgås i kapitel 12 och 14.

12.2.2 Verkställighetens mål

Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (1 kap. 4 § fängelselagen). I förarbetena till fängelselagen framhålls att denna bestämmelse är ett utflöde av att det är frihetsberövandet i sig som är straffet samt att det är angeläget att Kriminalvårdens personal har ett professionellt och humant förhållnings-sätt och alltid upprätthåller det nu sagda vid sin kontakt med de intagna.³ Verkställighet i anstalt ska ta sin utgångspunkt i en human och meningsfull kriminalvård med bibehållen säkerhet.⁴ Den grundläggande betydelsen av humanitet är att se till den enskilda människan. Kriminalvården ska därför så långt det är möjligt tillgodose den intagnes särskilda behov och skapa ett meningsfullt verkställighets-innehåll som är anpassat till den enskilde intagnes problem och för-sättningar.⁵

Enligt 1 kap. 5 § fängelselagen ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Det handlar om de psykiska, sociala och ekonomiska konsekvenser som ett frihetsberövande kan ha.⁶ En intagens möjlighet att få tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid, permission, anses vara en viktig del i denna strävan.

I den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts ska verkställigheten särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. Regleringen ställer krav på såväl att den intagnes motivation till förändring som att hans eller hennes behov och förutsättningar tas till vara på ett professionellt sätt. Den ställer också krav på att de åtgärder som vidtas ska vara grundade i väl underbyggd kunskap om vad som är verkningfullt. Kriminalvården

³ Prop. 2009/10:135 s. 119.

⁴ Prop. 1997/98:95 s. 27 och Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 12.

⁵ Prop. 1997/98:95 s. 27.

⁶ Prop. 2009/10:135 s. 119.

arbetar således för en evidensbaserad verksamhet där bästa möjliga och tillgängliga kunskap ska ligga till grund för det återfallsförebyggande arbetet.⁷ Av detta följer också att en human kriminalvård inte innebär att säkerhetsaspekterna tonas ned.⁸

Verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter och får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. En mindre ingripande åtgärd som är tillräcklig ska således alltid användas i första hand (1 kap. 6 § fängelselagen).

12.2.3 Verkställighetens utformning och planering

Inledande om verkställighetsplanen

För att kunna utforma verkställigheten i överrensställelse med de mål som beskrivits just ovan ska det för varje intagen tas fram en individuellt utformad verkställighetsplan (VSP) utifrån en risk-, behovsbedömning och med hänsyn till den dömdes mottaglighet (1 kap. 5 § andra stycket fängelselagen). Vad detta närmare innebär har förklarats i kapitel 6.

Syftet är att verkställigheten ska kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt som förbereder frigivningen. En identifierad risk anges i termer av låg, medel eller hög risk. Riskens beskrivning alltid i relation till generell kriminalitet, men kan också beskrivas i relation till partnervåld och sexualbrott om den dömda nu döms för eller tidigare är dömd för sådan brottslighet

Verkställighetsinnehållet ska preciseras i åtgärder som ska vara tidsatta och uppföljningsbara. Hänsyn ska tas till risker och behov, kravet på samhällsskydd, behovet av att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalt samt praktiska förutsättningar.⁹ Identifierade behov kan till exempel vara beteendeförändring på grund av antisocial historia, prokriminella attityder och värderingar, prokriminellt umgänge,

⁷ Prop. 2009/10:135 s. 119.

⁸ Kriminalvården, Kriminalvårdens förstärkta insatser i arbetet med utslusning 2016–2017. Slutredovisning till regeringen s. 4.

⁹ FARK Fängelse 1 kap. 29 §.

antisocialt personlighetsmönster, missbruk av alkohol eller narkotika samt familj och vänner. Kriminogena behov ska i normalfallet vara matchade till minst en insats eller insatskategori.¹⁰

I normalfallet görs en planering som sträcker sig över hela verkställigheten vid detta inledande tillfälle. Det betyder att planeringen gäller tiden i anstalt, men också för de frigivningsförberedande åtgärderna och för tiden under övervakning efter villkorlig frigivning.

Inriktningen på utslussningsplaneringen ska alltid ske i samverkan med frivården, men frivården involveras endast om det bedöms att den dömda ska ställas under övervakning i samband med villkorlig frigivning. I dessa lägen samarbetar frivårdskoordinatören och planeraren på anstalt med den övergripande planeringen. Frivårdskoordinatören har särskilt ansvar för innehållet i övervakningen, samverkan med externa aktörer inför frigivning, innehållet i de särskilda utslussningsåtgärderna samt vissa andra frigivningsförberedelser.¹¹ Samråd sker med Kriminalvårdens säkerhetsorganisation vad gäller de särskilda utslussningsåtgärderna.¹²

Närmare om syftet med verkställighetsplanen

Syftet med verkställighetsplanen är att på bästa sätt kunna ta tillvara tiden i anstalt och under villkorlig frigivning till insatser som minskar risken för återfall i brott och underlätta anpassningen i samhället. Det anses också vara viktigt att identifiera omständigheter som kan minska de negativa följderna av frihetsberövandet som sådant.

Verkställigheten ska planeras och utformas i samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter. Detta ger uttryck för den viktiga utgångspunkten att den intagne ska motiveras att aktivt delta i och medverka vid planeringen av verkställigheten. Kravet på samråd innebär dock inte att det är den intagne som avgör vilka åtgärder som bör komma i fråga under verkställigheten. Det är således Kriminalvården som avgör vilka insatser som ska komma i fråga under verkställigheten och de insatser som finns i en fastställd verksam-

¹⁰ Kriminalvården, Handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2) s. 59.

¹¹ Kriminalvården, Handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2) s. 33 f. och Kriminalvårdens handbok för särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 24.

¹² Kriminalvårdens handbok för särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 23 och 30.

hetsplan anses vara anvisade insatser och att inte följa dessa kan leda till konsekvenser som till exempel uppskjuten villkorlig frigivning.¹³

I fängelseförordningen finns ytterligare regler om verkställighetsplaneringen. I 6 § anges att en verkställighetsplan ska grundas på en utredning om den intagnes behov av stöd och kontroll och om vilka åtgärder som bör vidtas för att minska risken för återfall i brott. Förutsättningarna för att bevilja den intagne tillstånd till utslussningsåtgärder ska särskilt övervägas liksom när de tidigast kan påbörjas. Till exempel kan ställning tas till vilken utslussningsåtgärd som bäst tillgodoser den intagnes behov samt vad som bör göras under verkställigheten för att möjliggöra en sådan utslussning. Även risker för misskötsamhet vid annan vistelse utanför anstalt, till exempel vid permission, ska identifieras i verkställighetsplanen, liksom den intagnes behov av permission i syfte att förbereda frigivningen identifieras.¹⁴ När planen tas fram ska hänsyn tas till anstaltstidens längd och den intagnes motivation till förändring.

Hänsyn ska också tas till brottsoffer och andra som berörs av verkställigheten, till exempel vid utformningen av kontroll eller villkor. Kriminalvården bör också försöka förmå den intagne som inte är motiverad till förändring att delta i de åtgärder som myndigheten bedömer vara nödvändiga. Verkställighetsplanen ska följas upp fortlöpande och ändras när det finns anledning till det.

Inför frigivningen ska verkställighetsplanen vara särskilt inriktad på konkreta åtgärder som kan underlätta övergången till ett liv i frihet. Detta eftersom övergången från anstalt till frihet är särskilt kritisk när det gäller risken för återfall i brott. Det krävs en noggrann planering för klientens inslussning i samhället. Samverkan ska ske med socialnämnden, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan utifrån den dömdes behov. Sådan samverkan ska se i lämplig tid. Samverkan anses viktig för att kunna utforma verkställigheten på ett ändamålsenligt sätt och underlätta den intagnes anpassning i samhället. För de som ställs under övervakning vid villkorlig frigivning är det frivårdskoordinatoren som ansvarar för detta.¹⁵

¹³ Prop. 2009/10:135 s. 120.

¹⁴ Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 40.

¹⁵ Prop. 2009/10:135 s. 120. Inslussning handlar om att minska risken för återfall i brott genom att förbättra klienters möjligheter att slussas in i samhället efter anstaltstiden genom att externa aktörer i hemkommunen och/eller hemregionen deltar i frigivningsplaneringen, se Kriminalvården, Handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2) s. 67.

12.2.4 Särskilt om brottsofferperspektivet under verkställigheten av ett fängelsestraff

Det är en utgångspunkt i den svenska kriminalvården att verkställigheten i anstalt så långt det är möjligt bör utformas så att en intagen inte utsätter ett brottsoffer för nya brott. Kriminalvården har som övergripande uppdrag att förhindra återfall i brott och att inom ramen för verkställighetslagstiftningen utforma verkställigheten med hänsyn till brottsoffer är en viktig del i detta uppdrag.

Enligt 35 § fängelseförordningen ska målsäganden, vid brott som har riktats mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, tillfrågas bland annat om han eller hon vill bli underrättad om permission eller annan vistelse utanför anstalt samt om särskilda utslussningsåtgärder. Målsäganden behöver inte vara part i brottmålet utan det räcker att han eller hon anges som målsägande i domen eller åtalet. Med brott mot liv, hälsa, frihet eller frid avses – förutom brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken – andra brott där våld, hot om våld eller frihetsberövande ingår eller kan ingå som ett moment i gärningen, främst till exempel rån, grovt rån, egenmäktighet med barn, utpressning och grov skadegörelse samt allmänfarliga brott enligt 13 kap., vissa brott mot allmän ordning enligt 16 kap. och våld eller hot mot tjänsteman.¹⁶

Bestämmelsen tillkom 1994 (i dåvarande 35 § lagen om kriminalvård i anstalt) i syfte att stärka brottsoffers ställning och anslöt då nära till Kriminalvårdsstyrelsens allmänna råd.¹⁷ En sådan underrättelseskyldighet hade då nyligen införts angående utevistelser i fråga om rättspsykiatrisk vård.¹⁸ Tanken var att tydligare än inom den rättspsykiatriska vården precisera i vilka fall underrättelseskyldigheten skulle gälla. Den skulle begränsas till att gälla de fall där en intagen avtjänar straff för ett brott som riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid. I övrigt hänvisades till den reglering som gäller inom den rättspsykiatriska vården och till de utfärdade allmänna råden. Några andra vägledande uttalanden gjordes inte i lagstiftningsärendet.¹⁹ Efter att JO påpekat att det kunde uppstå problem vid tillämpningen av bestämmelsen som inte synes ha uppmärksammats i samband med att

¹⁶ Prop. 1997/98:95 s. 68.

¹⁷ FARK 1998:5.

¹⁸ Prop. 1993/94:143 s. 49.

¹⁹ Prop. 1997/98:95 s. 66 f.

bestämmelsen infördes ändrades bestämmelsen 1999.²⁰ Underrättelse-skyldigheten gjordes tillämplig vid alla former av vistelse utanför anstalt samtidigt som vissa restriktiva undantag infördes. En begärd underrättelse behöver sedan dess inte lämnas i de fall en underrättelse på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig eller när en underrättelse kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa.²¹

Rent konkret innebär ett brottsofferperspektiv under den dömdes avtjänandetid 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 verkställigheten pågår. Det kan gälla under permission samt vid annan vistelse utanför anstalt. Det betyder också att Kriminalvårdens ska tillse att personal har grundläggande kunskap och förståelse för brottsoffers utsatta ställning. Kriminalvårdens verksamhet ska också bidra till att förebygga våld och återfall i brott på längre sikt.²²

Brottsofferperspektivet ska beaktas vid beslut om besök- eller telefонтillstånd och i samband med att klienten vistas under friare former, såsom permissioner eller särskilda utslussningsåtgärder.

Vad gäller de som verkställer en frivårdspåföljd eller står under övervakning i samband med villkorlig frigivning ska brottsofferperspektivet beaktas vid exempelvis utformningen av förslag till föreskrifter och vid andra villkor eller kontrollåtgärder. För de som ska ställas under övervakning vid villkorlig frigivning ska frivården involveras i arbetet med brottsoffersluss så att arbetet kan följas upp efter villkorlig frigivning. Det är också viktigt att det vid tiden för villkorlig frigivning finns en plan för hur brottsoffer och andra personer ska beaktas och hur risker ska hanteras efter en villkorlig frigivning. Finns det risk för att brottsoffer utsätts för ytterligare brott ska detta uppmärksammas vid planering och genomförande av insatser. Att beakta brottsoffers utsatta ställning kan innebära att vissa begränsningar beslutas att gälla under klientens verkställighet. Det är exempelvis inte lämpligt att planera en insats som kan medföra att brottsoffer utsätts för ytterligare risk.

²⁰ JO-beslut den 28 maj 1997 i dnr 2581-1996. Då angavs endast att om en intagen avtjänade straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, skulle målsäganden tillfrågas om han eller hon ville bli underrättad om i vilken kriminalvårdsanstalt den intagne befinner sig, den intagnes förflyttning till öppen anstalt, permissioner och vistelser utanför anstalten enligt 32–34 §§, frigivning, rymning eller uteblivande efter permission.

²¹ Prop. 1997/98:95 s. 68.

²² Kriminalvården, Kriminalvårdens handbok för verkställighetsplanering (2016:2) avsnitt 3.4.

Så kallade brottsofferslussar finns på anstalter med särskilt uppdrag att omhänderta klienter dömda för relationsvåld och/eller sexualbrott. Uppdraget för verksamheten brottsoffersluss är att säkerställa att hänsynen till brottsoffer beaktas särskilt vid utredning inför beslut om besöks- och telefontillstånd, vid planering och genomförande av besök samt vid uppföljning av beviljade tillstånd. Vid anstalter som har brottsoffersluss finns extra kompetens hos personalen.

12.2.5 Kort sammanfattning av regler om straffverkställighet i övriga nordiska länder

Inom ramen för utredningen har de nordiska verkställighetsreglerna studerats, men reglerna redovisas inte särskilt i betänkandet. Sammanfattningsvis kan dock framhållas att de nordiska verkställighetsregleringarna vilar på samma utgångspunkter och i övrigt står i stor överensstämmelse med varandra. Målet i samtliga länder är att den intagne genom progressiv utslussning på bästa sätt ska rustas för ett liv utan kriminalitet efter frigivningen. Regelverken ger också den verkställande myndigheten (kriminalvården) ett stort utrymme för konkreta värderingar och individuellt anpassade beslut. Det är endast i Danmark som det finns en särreglering avseende vissa grupper av intagna i verkställighetslagstiftningen, till exempel avseende rätten till permission och villkorlig frigivning. Reglerna tar sikte på de intagna som av polisen anses tillhöra ett kriminellt gäng. Då regleringen är relativt ny har dessa personer inte avtjänat sina fängelsestraff ännu och det är därför i dagsläget inte möjligt att undersöka vilka effekter regleringen fått.

12.3 Regler om villkorlig frigivning

12.3.1 Inledning

I detta avsnitt redogör vi för gällande rätt avseende villkorlig frigivning. De primära bestämmelserna om villkorlig frigivning finns i 26 kap. brottsbalken, men dessa kompletteras av regler i förordningen (1988:642) om verkställighet av frivårdspåföljder (frivårdsförordningen). Kriminalvården har också meddelat föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2001:1; FARK Fängelse och KVFS 2011:5; FARK Frivård).

12.3.2 En presumtion för villkorlig frigivning

Enligt 26 kap. 6 § brottsbalken ska den dömda friges villkorligt när två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst trettio dagar, har avtjänats. Detta gäller även den som avtjänar ett fängelsestraff i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömda kommer att vara frihetsberövad avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än efter två tredjedelar (26 kap. 6 § andra stycket).

Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt ska hänsyn tas till den sammanlagda strafftiden enligt 26 kap. 8 § brottsbalken och 19 § strafftidslagen. Detta gäller dock inte om det är verkställighet av en utländsk dom, så kallat 28:3-fängelse (skyddstillsyn i kombination med fängelse) eller ett förvandlingsstraff för böter. Sådana straff ska i stället alltid verkställas fullt ut (se mer om detta i avsnitt 10.9–10). Villkorlig frigivning sker inte heller från fängelse på livstid, men om ett livstidsstraff tidsbestäms enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, sker villkorlig frigivning därefter från det tidsbestämda straffet.²³

Om den dömda har varit frihetsberövad under en sammanhängande tid om minst 24 timmar med anledning av de brott som prövats i målet och som påföljden avser ska han eller hon tillgodoräknas den tiden enligt 2 § tillgodoräknandelagen. Även omhändertaganden med stöd av 26 kap. 22 § brottsbalken ska tillgodoräknas den dömda.²⁴

I praktiken innebär detta att den dömda alltid avtjänar dubbelt så lång tid i anstalt som utanför anstalt. Den sista tredjedelen av strafftiden avtjänas utanför anstalt, men under stöd- och kontrollåtgärder. I realiteten utgör således fängelsestraffet en viss tids fängelse i anstalt kombinerad med en icke frihetsberövande påföljd som har stora likheter med skyddstillsyn.

²³ En livstidsdömd kan också befrias från sitt straff eller få straffet mildrat med stöd av reglerna om nåd i regeringsformen. Regeringen beslutar om nåd som är till för undantagssituationer.

²⁴ Prop. 2017/18:250 s. 137.

12.3.3 Särskilda skäl mot villkorlig frigivning vid frigivningstidpunkten

Ovan har vi beskrivit det som att det finns en presumtion för villkorlig frigivning på två tredjedelsdagen. Det är enligt vår mening ett mer korrekt sätt att uttrycka saken på än att beskriva det som att den villkorliga frigivningen i sin nuvarande form är obligatorisk. Presumtionen för villkorlig frigivning ska nämligen brytas om det finns särskilda skäl. Det finns således ett fakultativt inslag och möjlighet till en bedömning i det enskilda fallet beträffande just frigivningstidpunkten. Det är därför inte rättvisande vare sig att beskriva den villkorliga frigivningen som obligatorisk eller fakultativ, utan den är snarare något mitt emellan. Vi kommer därför inte att använda oss av distinktionen obligatorisk/fakultativ villkorlig frigivning i de fortsatta övervägandena.²⁵

Fram till den 1 maj 2021 krävdes synnerliga skäl för att den villkorliga frigivningen skulle få skjutas upp, men numera gäller enligt 26 kap. 6 a § att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp enligt vad som framgår av 7 § om det finns *särskilda skäl* mot villkorlig frigivning (den uppmärksamme noterar att även regeln om att skjuta upp är obligatorisk, vilket tydliggör det problematiska i att tala om den villkorliga frigivningen som obligatorisk).²⁶

Skälen för att skjuta upp den villkorliga frigivningen behöver alltså numera inte vara lika starka och villkorlig frigivning sker inte automatiskt utan är direkt beroende av hur den dömda skött sig under verkställigheten, till exempel genom att delta i behandlingsprogram eller inte. Vid dåligt uppförande eller misskötsamhet gällande anvisade åtgärder tillgrips sanktioner och ytterst blir tidpunkten för den villkorliga frigivningen framflyttad. Regeln gynnar därför den som sköter sig och den bygger redan på förtjänst.

²⁵ Som påpekats i den juridiska litteraturen är uppdelningen i obligatoriskt och fakultativt en gradering och inte en helt skarp gränsdragning. Enligt densamma ska vid bedömningen av om en regel är fakultativ eller obligatorisk avgörande avseende fästas vid ”den grad av bundenhet som stadgandena ger uttryck åt”. Det avgörande är således inte regelns språkliga utformning, utan dess innehåll. Även regler som konstruerats med påbjudande verb i kombination med rekvisit som förutsätter en skönsmässig bedömning från rättsens sida kan således betraktas som fakultativa. Se bl.a. Wallerman, Om fakultativa regler. En studie av svensk och unionsrättslig reglering av skönsmässigt beslutfattande i processrättsliga frågor s. 37 med vidare hänvisning till bl.a. Ekelöf, Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper s. 143 samt Lindell, Civilprocessen (3 uppl.) s. 76 ff. och Ekelöf, Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper s. 149 f.

²⁶ Se också 12 kap. 2 § fängelselagen som anger att bestämmelser om att den villkorliga frigivningen kan skjutas upp finns i 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken.

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde under verkställighet i kriminalvårdsanstalt:

1. inte har deltagit i eller misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller
2. annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten (hanterats normalt i ärende om varning enligt 12 kap. 5 § fängelselagen).²⁷

Den första punkten tillkom i samband med förändringen av kraven för uppskjuten tidpunkt för frigivning från synnerliga till särskilda skäl.²⁸ Med *anvisade åtgärder* avses en åtgärd eller ett program som Kriminalvården efter en individuell bedömning under verkställighetsplaneringen ansett att den intagne har behov av. Åtgärden ska också bedömas som lämplig och vara möjlig för den dömde att genomföra. Det kan till exempel vara återfallsförebyggande behandlingar eller programverksamhet.²⁹ En åtgärd blir anvisad när verkställighetsplanen fastställs.³⁰

Vad som är en *åtgärd som syftar till att förebygga återfall i brott eller som annars kan främja den dömdes anpassning i samhället* avgörs av Kriminalvården efter en individuell bedömning på grundval av den dömdes situation. Det kan röra sig om sysselsättning, behandling eller programverksamhet. Vägran att underkasta sig medicinsk behandling kan aldrig leda till uppskjuten villkorlig frigivning, eftersom medicinsk behandling av etiska och legala skäl måste bygga på frivillighet.³¹

²⁷ Med verkställighet i kriminalvårdsanstalt avses även verkställighet som genomförs utanför anstalten, t.ex. vid en särskild utslusningsåtgärd enligt 11 kap. fängelselagen. Den gäller dock inte vid avtjänande genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, där rättsföljden vid misskötsamhet i stället är att den dömde får avtjäna resten av straffet i kriminalvårdsanstalt, se t.ex. prop. 2020/21:18 s. 14 och 29.

²⁸ SFS 2021:74 och prop. 2020/21:18 s. 10 ff.

²⁹ Att åtgärden ska vara lämplig innebär att hänsyn måste tas dels till den intagnes individuella förutsättningar att genomföra en viss åtgärd, t.ex. när det gäller språkkunskaper eller psykisk hälsa, dels att åtgärden går att genomföra med hänsyn till bl.a. säkerhetsaspekter och resurser på den aktuella anstalten, se a.prop. s. 15. Se också allmänna råd FARK Fängelse till 12 kap. 2 § Fängelselagen och 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken.

³⁰ Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 11.

³¹ Prop. 2020/21:18 s. 16 f. och 29. Ålderspensionärer har inte sysselsättningsplikt och då dessa åtgärder ofta sker inom ramen för sysselsättning i anstalt är det i normalfallet misskötsamhet i ärenden om varning som kan läggas till grund för prövningen av uppskjuten villkorlig frigivning i relation till denna kategori.

I begreppet *föreskrifter* ingår all normgivning som en intagen har att rätta sig efter. Det kan således vara lagar, förordningar, allmänna råd eller anstalternas lokala ordningsregler. Med *villkor* avses annat som är bindande för den intagne, till exempel sådant som är bestämt i verkställighetsplanen.³²

När Kriminalvården bedömer om det finns särskilda skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen gör beslutsfattaren en helhetsbedömning av allt som har inträffat under verkställigheten. Även omständigheter som talar till den intagnes fördel ska beaktas. Om en intagen genomgått en positiv utveckling och under en lång tid inte misskött sig efter misskötsamhet tidigt under verkställigheten så är det i vissa fall möjligt att besluta om att inte skjuta upp den villkorliga frigivningen. På detta sätt har den intagne möjlighet att själv påverka beslutet om villkorlig frigivning genom att efter en inledande misskötsamhet visa på en förändring avseende insikt, motivation och betende.³³

Särskilda skäl kan vara att den dömda vägrat delta i en behandling eller programverksamhet som bedömts vara av stor vikt för att minska risken för återfall i brottslighet, särskilt om risken avser återfall i allvarigare brottslighet, såsom sexualbrott eller våldsbrott. Även vägran att delta i nödvändig behandling mot missbruk kan leda till att det finns särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Det samma gäller om den som deltar i en aktivitet uppträder på ett störande sätt eller inte efter bästa förmåga försöker tillgodogöra sig innehållet i åtgärden.³⁴

Det krävs inte att den intagne har tilldelats en varning enligt 12 kap. 1 § fängelselagen för att en händelse ska kunna ligga till grund för ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning.³⁵ Ett beslut om varning utgör dock ett viktigt underlag vid den samlade bedömningen av verkställigheten. Även misskötsamhet vid placering i häkte under verkställighet av fängelsestraff samt under avtjänande utanför anstalt enligt fängelselagen, till exempel permission, vägs in i helhetsbedömningen.³⁶ Omständigheter som lagts till grund för ett beslut om att

³² Prop. 2005/06:123 s. 56 och 73.

³³ Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 9.

³⁴ Prop. 2021/22:18 s. 30. Enligt a.prop. bör flera uttalanden i tidigare förarbeten avseende synnerliga skäl inte längre anses vägledande för bedömningen.

³⁵ Prop. 2005/06:123 s. 58 och prop. 2020/21:18 s. 21.

³⁶ Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 10.

skjuta upp den villkorliga frigivningen får inte läggas till grund för ett senare beslut om ytterligare uppskjutning. Skulle den intagne bli lagförd för brott bör inte det ses som särskilda skäl då det riskerar att leda till en slags dubbelbestraffning. Utgångspunkten är i stället att brottsliga gärningar hanteras inom ramen för det straffrättsliga systemet.³⁷ En händelse som polisanmäls får endast läggas till grund för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning om det står klart att lagföring inte kommer att ske.³⁸

Lagändringen från synnerliga skäl till särskilda skäl år 2021 har ännu inte utvärderats. Det är dock betydligt färre som avbryter behandlingsprogram i anstalt på egen begäran, vilket tyder på att den nya första punkten (att den dömda inte har deltagit i eller misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället som ett skäl för uppskjuten villkorlig frigivning) har haft avsedd effekt. Från 2020 till 2022 har andelen som på egen begäran avslutat program sjunkit från 19 procent till 9 procent.

Tabell 12.1 Antal fullföljda och avbrutna behandlingsprogram

Under åren 2015–2022

Avslutsregistrerade		Fullföljda		Avbrutna		Avbrottsskäl			
År	Antal	Antal	Andel av avslutade	Antal	Andel %	Egen begäran (antal)	Andel %	Flytt till annat vs*	Andel %
2015	2483	1839	74 %	644	26 %	179	28 %	164	25 %
2016	2357	1715	73 %	642	27 %	165	26 %	162	25 %
2017	2440	1830	75 %	610	25 %	152	25 %	188	31 %
2018	2790	2123	76 %	667	24 %	172	26 %	219	33 %
2019	2944	2254	77 %	690	23 %	158	23 %	238	34 %
2020	3124	2305	74 %	819	26 %	152	19 %	308	38 %
2021	2882	2119	74 %	763	26 %	82	11 %	350	46 %
2022	2721	2042	75 %	679	25 %	60	9 %	260	38 %

Källa: Kriminalvården, KVR.

* Vs står för verksamhetställe, det vill säga annan anstalt.

³⁷ Prop. 2005/06:123 s. 61.

³⁸ Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelser och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 10.

12.3.4 Beslutet om uppskjuten villkorlig frigivning

Om den villkorliga frigivningen skjuts upp ska det i beslutet anges med hur många dagar. Antalet dagar ska bestämmas utifrån arten och omfattningen av de överträdelser som föranlett beslutet. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst 180 dagar, det vill säga sex månader, åt gången (26 kap 7 § brottsbalken).³⁹ I förarbetena anges att hur arten och omfattningen av olika slags överträdelser ska påverka tidpunkten måste avgöras i rättstillämpningen.⁴⁰

När sex månader infördes som maximum 2007 (länge hade gällt att s.k. senareläggning endast kunde ske med 15 dagar) ansågs det nödvändigt med så lång tid för att ha tillgång till en rimlig reaktion också vid mycket allvarlig och långvarig misskötsamhet. Målet var att öppna upp för en kraftig markering mot allvarlig misskötsamhet, till exempel vid rymning.⁴¹

Det är den sammantagna misskötsamheten, uteblivet deltagande i anvisade återfallsförebyggande åtgärder liksom misskötsamhet som hanterats i ett ärende om varning, som ligger till grund för bedömningen av hur många dagar beslutet ska avse. Mot dessa omständigheter ska som sagt vägas en positiv utveckling samt eventuella negativa konsekvenser som misskötsamheten lett till för den intagne. Med andra negativa konsekvenser avses till exempel att den dömde varit placerad i avskildhet med anledning av misskötsamhet enligt 6 kap. 7 § fängelselagen, varit placerad i häkte eller förflyttats till annan anstalt som inneburit större kontroll. Normalt sett beaktas dock inte indragna permissioner eller besök. För att avdrag i antalet dagar ska ske för avskildhet ska avskildheten ha varat under en beaktansvärd tid, vilket enligt Kriminalvårdens praxis är minst fem dagar i sträck.⁴² Verkställighetens längd är också av betydelse, liksom i vilket skede misskötsamheten inträffade.

När dagarna som den villkorliga frigivningen sköts upp med har passerats ska villkorlig frigivning ske, om det inte på nytt finns sådana särskilda skäl som avses i 6 a §. Vid den nya prövningen får bara sådan misskötsamhet som inträffat efter beslutet att skjuta upp den villkorliga frigivningen beaktas. Det finns ingen begränsning av hur

³⁹ SFS 2006:431, prop. 2005/06:123, bet. 2005/06:JuU33 och rskr. 2005/06:292.

⁴⁰ Prop. 2005/06:123 s. 61.

⁴¹ Prop. 2005/06:123 s. 61 och 74.

⁴² Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 66.

mycket den villkorliga frigivningen totalt sett kan skjutas upp, vilket innebär att reglerna möjliggör att hela straffet kan avtjänas i anstalt.⁴³

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning fattas vid Kriminalvårdens huvudkontor och ett sådant beslut gäller omedelbart om inte något annat beslutas (26 kap. 9 §). Beslutet kan enligt 38 kap. 14 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslutet meddelas i normalfallet vid ett tillfälle under verkställigheten och ska helst fattas så sent som möjligt eftersom det innebär att längsta möjliga tid av verkställigheten kan beaktas i prövningen.

Ett ställningstagande avseende uppskjuten villkorlig frigivning är dock en förutsättning för att kunna besluta om särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. fängelselagen. Om det inte är uppenbart att förutsättningar för att särskilda utslussningsåtgärder saknas ska därför bedömningen av uppskjuten villkorlig frigivning ske innan halva strafftiden har avtjänats (eftersom det är kvalifikationstiden för utslussningsåtgärder). Ska den dömde avvisas eller utvisas är det ofta uppenbart att förutsättningar för utslussningsåtgärder saknas.

Det är i praktiken anstalten där den intagne vistas som avgör när ett ärende ska lämnas till huvudkontoret för prövning av uppskjuten villkorlig frigivning. Ett sådant ställningstagande måste göras avseende alla intagna. Målet är att beslutet ska fattas senast en månad före dagen för villkorlig frigivning. Om misskötsamhet uppstår efter att beslutet om villkorlig frigivning fattats kan det givetvis leda till ett nytt beslut om uppskjuten villkorlig frigivning.⁴⁴

12.3.5 Statistik avseende beslut om uppskjuten villkorlig frigivning inklusive antalet dagar

Tabell 12.2 Uppskjuten villkorlig frigivning, antal ärenden och beslut

År 2015–2023

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antal beslut om uppskjuten villkorlig frigivning	271	308	364	360	383	426	440	600	632
Totalt antal ärenden	365	393	471	503	531	598	576	739	823
Andel ärenden som leder till beslut om uppskjuten villkorlig frigivning	74 %	78 %	77 %	72 %	72 %	71 %	76 %	81 %	77 %

Källa: KVR. Statistik erhållen från Kriminalvården samt Kriminalvårdens årsredovisning 2023 s. 43.

⁴³ Detta har dock inte hänt sedan den villkorliga frigivningen infördes i svensk rätt 1906.

⁴⁴ Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelser och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 12 och 52.

Statistiken visar att antalet beslut om uppskjuten villkorlig frigivning har ökat kraftigt över tid. Mellan år 2021 och 2022 var ökningen nästan fyrtio procent. Det kan här noteras att lagändringen avseende senareläggning av tidpunkten för frigivning (från synnerliga till särskilda skäl) trädde i kraft 1 juli 2021. Även 2023 syntes en fortsatt ökning, om än mindre. Beaktas bör också att klientpopulationen växt under samma period.

Sett till antalet unika intagna i anstalt är det ungefär fyra procent av de intagna som får tidpunkten för sin villkorliga frigivning uppskjuten.⁴⁵

Att den villkorliga frigivningen inte skjuts upp trots att verksamhetsstället initierat ett sådant ärende vid huvudkontoret kan bero på att misskötsamheten inte bedöms som tillräckligt allvarlig, att bedömningsunderlaget är bristfälligt eller att helhetsbedömningen leder till att tidpunkten inte ska senareläggas.

Av alla beslut att skjuta upp den villkorliga frigivningen 2023 avsåg endast 3,1 procent kvinnliga intagna (20 av 632 beslut) och det finns indikationer på att kvinnor rapporteras för misskötsamhet mindre frekvent samt löper mindre risk att få ett beslut om åtgärd.⁴⁶

Tabell 12.3 Uppskjuten villkorlig frigivning, fördelning av antal dagar

År 2015–2023

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
7–29 dagar	190	215	251	231	231	254	259	386	417
1 mån – 1 mån 29 dagar	67	73	87	89	118	126	134	150	167
2 mån – 2 mån 29 dagar	9	13	12	23	22	24	26	32	26
3 mån – 3 mån 29 dagar	4	5	5	7	8	15	11	18	10
4 mån – 4 mån 29 dagar*	1	2	9	10	4	7	2	7	5
5 mån – 6 mån	–	–	–	–	–	–	8	7	7
Totalt antal beslut	271	308	364	360	383	426	440	600	632

Källa: KVR. Statisk erhållen från Kriminalvården samt för år 2023 Kriminalvårdens årsredovisning tabell 15.25.

* För 2015–2020 redovisades endast 4 månader och uppåt.

⁴⁵ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 44.

⁴⁶ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 43 och 2023 s. 124 samt Kriminalvården, Forskning och utvärdering inom Kriminalvården, Misskötsamhet i anstalt – skillnader mellan kvinnor och män s. 17.

Av statistiken framgår att den villkorliga frigivningen skjuts upp i spannet 7 till 29 dagar i mer än hälften av alla ärenden. Det var också i det intervallet som ökningen var som störst 2022. Detta höll i sig under 2023 då den villkorliga frigivningen sköts upp från 7 till 29 dagar i ungefär två tredjedelar av ärendena. Även 2023 var ökningen som störst i det spannet.⁴⁷

12.3.6 Kort om varning enligt fängelselagen och om några processuella regler

Reglerna om varning enligt 12 kap. 1 § fängelselagen är tätt sammankopplade med reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning och genomgås därför kort här.

Av 12 kap. 1 § framgår att en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas en varning. En varning ska normalt meddelas i anslutning till överträdelsen.⁴⁸ Varning används vid styrkt misskötsamhet som bedöms som allvarlig. En intagen varnas till exempel vid rymning eller fritagning, eller förberedelse eller försök till eller främjande av rymning eller fritagning, vid våld eller hot mot annan person, vid trakasserier, vid vägran att lämna prov för drogkontroll utan giltigt skäl, vid missbruk av larmanordning samt vid upprepad vägran att utföra eller delta i anvisad sysselsättning.⁴⁹ Vid misstanke om brott polisanmäls händelsen också, dock inte om det är fråga om förseelser som kan antas leda till endast böter (ordinär skadegörelse, ofredande eller bruk av narkotika).⁵⁰

Det är viktigt att det är förutsebart för den intagne vad som åligger denne under verkställigheten samt att han eller hon förstår vilka konsekvenser som kan följa av misskötsamhet. Den intagne ska därför informeras om detta på ett språk som han eller hon förstår, företrädesvis skriftligen, i anslutning till intagning i anstalt (se 2 § fängelseförordningen och 1 kap. 10 § FARK Fängelse). Information kan lämnas i samband med delgivning av strafftidsbeslutet och bör omfatta information om reglerna för varning, skyldigheten att genomföra anvisade åtgärder i verkställighetsplanen samt om uppskjuten villkorlig fri-

⁴⁷ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 44.

⁴⁸ Prop. 2009/10:135 s. 171.

⁴⁹ Allmänna råd FARK Fängelse till 13 kap. 1 § fängelselagen och Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 32.

⁵⁰ Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 49.

givning. Vid detta tillfälle ska också tydliggöras vilken typ av misskötsamhet som Kriminalvården regelmässigt bedömer som allvarlig. Att informationen lämnats ska dokumenteras. För att gagna förutsebarheten ska anstalten ha en löpande dialog med den intagne. Om varning meddelas ska den intagne påminnas om att beslutet kan läggas till grund för prövning av uppskjuten villkorlig frigivning.⁵¹

Frågor om varning eller uppskjutande av villkorlig frigivning ska hanteras skyndsamt enligt 12 kap. 3 § fängelselagen. När Kriminalvården misstänker att en intagen gjort sig skyldig till misskötsamhet inleds ett ärende och misskötsamheten beskrivs noggrant i ett dokument som kallas redogörelse.⁵² Innan en varning meddelas ska förhör hållas med den intagne, helst i så nära anslutning som möjligt till händelsen (inom någon eller några dagar). Ett sådant förhör syftar till att belysa vad som har inträffat och ge den intagne tillfälle att ge sin syn på saken.

I mål och ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning ska ett offentligt biträde förordnas för den intagne, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.⁵³ Den intagne ska ges tillfälle att ta del av utredningsmaterialet samt yttra sig innan ett uppskjutnings- eller varningsbeslut fattas (12 kap. 4 och 5 §§ fängelselagen samt 25 § förvaltningslagen). Något behov av att hålla förhör med den intagne inför beslut om uppskjutande av villkorlig frigivning finns i regel inte, eftersom ett sådant beslut ska grundas på en samlad bedömning av hela verkställighetstiden och normalt sett inte fattas i direkt anslutning till misskötsamheten.⁵⁴ Varje beslut om varning och om uppskjuten villkorlig frigivning kan överklagas till förvaltningsdomstol, men först måste beslutet omprövas av Kriminalvården (14 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen).

⁵¹ Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelser och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 16.

⁵² A.a. s. 24.

⁵³ Närmare bestämmelser om offentligt biträde finns i lagen (1996:1620) om offentligt biträde.

⁵⁴ Prop. 2009/10:135 s. 173.

12.3.7 Prövotid, övervakning och omhändertagande

Reglerna om prövotid samt övervakning i samband med villkorlig frigivning har genomgått i avsnitt 10.5 och 10.7 inför att vi lämnat förslag avseende förlängd prövotid och en presumtion för övervakning i avsnitt 10.6 och 10.8. Vilka särskilda föreskrifter som kan beslutas under övervakning och vad de närmare innebär har redovisats i avsnitt 7.2.4. Så kallad vistelseföreskrift, som kan beslutas med stöd av 26 kap. 16 § 7 brottsbalken och elektronisk övervakning, behandlas dock särskilt i avsnitt 8.3.2 inför att vi lämnar ett förslag avseende vistelseföreskrifter i avsnitt 8.8.

Misskötsamhet under prövotid och övervakning kan leda till ett flertal åtgärder. Enligt 26 kap. 19 § första stycket brottsbalken får Kriminalvården vidta åtgärd enligt 18 § första stycket, vilket är att ändra beslut eller besluta om nya åtgärder enligt 12 §, 13 § andra stycket, 16 och 17 §§, det vill säga besluta om övervakning, förordna övervakare och eventuellt biträde, besluta om föreskrifter och besluta om elektronisk övervakning. Om dessa åtgärder inte är tillräckliga får Kriminalvården meddela en varning. De nu nämnda åtgärderna får inte beslutas efter prövotidens utgång och kan överklagas till övervakningsnämnd enligt 37 kap. 7 § brottsbalken. Förverkande av villkorligt medgiven frihet, som innebär att den dömda efter frigivning återintar i anstalt på grund av allvarlig misskötsamhet eller återfall i brott, har behandlats i avsnitt 10.9–10.

En annan ingripande åtgärd är att övervakningsnämnden enligt 26 kap. 22 § kan besluta att den frigivne på lämpligt sätt ska omhändertas i avvaktan på vidare åtgärd. Så kan ske när om det uppkommer en fråga om förverkande av villkorligt medgiven frihet, åtgärder som avses i 19 § samt åtgärder för att den frigivne ska underkasta sig vård eller behandling. Ett omhändertagande kan också aktualiseras om den frigivne har undandragit sig övervakningen. Ett beslut om omhändertagande ska omprövas så ofta det finns anledning till det och ett omhändertagande får som huvudregel inte pågå längre än en vecka. Om det finns synnerliga skäl får dock fattas ett nytt beslut om omhändertagande i ännu en vecka. Ett omhändertagande får inte pågå efter prövotidens utgång.

Kriminalvården kan på samma skäl fatta beslut om tillfälliga omhändertaganden. Så bör ske endast i brådskande fall, vilket föreligger då frågan inte kan avvakta prövning vid övervakningsnämndens sam-

manträde.⁵⁵ Ett sådant beslut gäller omedelbart och ska omprövas om det finns anledning till det. Övervakningsnämnden ska senast dagen därpå pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Fastställs inte beslutet inom den tiden förfaller det (26 kap. 22 § i lydelse SFS 2022:930; i kraft 1 oktober 2022).⁵⁶

Syftet med ett omhändertagande kan vara att utreda varför misskötsamheten har uppstått, att återupprätta övervakningen om den dömde tagit av sig utrustning som möjliggör övervakning, till exempel fotboja, eller för att bryta ett återfall i alkohol- eller narkotikamissbruk.⁵⁷

Den dömde har alltid rätt att höras muntligen i ett ärende hos övervakningsnämnd, men det krävs att denne begär det (37 kap 6 § brottsbalken). Vissa av övervakningsnämndens beslut får överklagas till tingsrätten. Det gäller beslut om övervakning samt förordnande av övervakare och eventuellt biträde, beslut om föreskrifter, beslut om elektronisk övervakning, beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet, beslut om varning samt beslut om omhändertagande (37 kap. 11 § första meningen). Kriminalvården får överklaga de nu nämnda av övervakningsnämndens beslut, dock inte ett beslut om omhändertagande.⁵⁸ Vid överklaganden gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Övervakningsnämnden är inte part i domstolen.

12.4 Ordningen i de nordiska länderna m.m.

Systemet i *Finland* är mycket likt det svenska systemet, med en presumption för villkorlig frigivning efter två tredjedelar av den avtjänade strafftiden. I Finland finns också möjlighet att frige den dömde villkorligt redan efter att halva strafftiden avtjänats, bland annat om han eller hon tidigare är ostraffad. Om gärningspersonen begick brottet före fyllda 21 år kan han eller hon i vissa fall frigyes efter att en tredjedel av straffet är avtjänat, annars gäller halva strafftiden för barn och unga.

Frigivningstidpunkten kan skjutas upp om det på grund av den dömdes beteende eller hot finns en uppenbar fara för att han eller hon efter frigivningen kommer att göra sig skyldig till ett brott som grovt

⁵⁵ KVFS 2011:5 FARK Frivård.

⁵⁶ Prop. 2021/22:193.

⁵⁷ A.prop. s. 17.

⁵⁸ Denna möjlighet infördes genom prop. 2018/19:77.

kränker någon annans liv, hälsa eller frihet och uppskov med frigivningen är nödvändigt för att förhindra brottet.

I *Norge* gäller att Kriminalomsorgen kan besluta att villkorligt frige den dömden efter att han eller hon verkställt två tredjedelar, men alltid minst 60 dagar, av strafftiden (prøveløslatelse). Om särskilda skäl talar för det kan villkorlig frigivning beslutas efter halva strafftiden. Villkorlig frigivning får inte beslutas om omständigheterna vid en helhetsbedömning visar att frigivning är olämpligt (utilrådelig). I denna bedömning ska särskilt beaktas den dömdes beteende under avtjänandetiden och om det finns anledning att anta att den dömden kommer att begå nya brott under prøvotiden.

Även i *Danmark* beslutar Kriminalforsorgen om villkorlig frigivning (løsladelse på prøve). Så kan ske när den dömden avtjänat två tredjedelar av strafftiden, dock minst två månader. Om särskilda skäl föreligger kan villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt och den dömden avtjänat halva strafftiden, dock minst två månader (s.k. ekstraordinær prøveløsladelse). Möjligheten används främst när humanitära skäl eller behandlingsmässiga hänsyn talar för tidigare villkorlig frigivning. Det finns också möjlighet till frigivning efter halva strafftiden, till exempel om den dömden har ansträngt sig särskilt genom att gå igenom behandling. Villkorlig frigivning förutsätter att den dömden förhållanden inte gör frigivningen olämplig (utilrådelig), att han eller hon har en lämplig bostad och arbete eller annan aktivitet samt förklarar sig villig att följa de villkor som kan föreskrivas. Frigivningen anses i allmänhet utilrådelig om risken för återfall i inte alltför bagatellartad brottslighet värderas som väsentlig. Det krävs också att den risken inte kan begränsas genom till exempel föreskrifter. Kraven på bostad är lågt ställda i praxis, till exempel godkänns husvagnar samt härbärgen.

Sedan en tid tillbaka gäller i Danmark vissa särregleringar för de som tillhör kriminella grupperingar. Villkorlig frigivning får inte beviljas om polisen bedömer att den dömden är knuten till en grupp personer som är aktivt inblandade i en pågående våldsam konflikt med en annan grupp. Polisen måste därtill anse att det inom den grupp som den dömden är en del av, som ett led i konflikten, antingen använts skjutvapen eller vapen eller sprängämnen som på grund av sin synnerligen farliga karaktär är ägnade att orsaka betydande skada eller mordbrand som omfattas av 180 § straffeloven.

Villkorlig frigivning av en person som har dömts med stöd av 81 a § straffeloven (i korthet: dubbla straff för brott av personer i kriminella gäng) och som inte utvisats i samband med domen, förutsätter att den dömde har deltagit i ett program som kriminalvården bestämt med ändamål att förebygga återfall i likartad brottslighet. Motsvarande gäller, om inte särskilda omständigheter talar emot, den som dömts för något brott i 12 och 13 kap. och som inte utvisats genom domen. Tolfte kapitlet innehåller regler om landsförräderi och andra brott mot statens suveränitet och säkerhet medan trettonde kapitlet innehåller terroristbrott och liknande brottslighet. Den som bedöms tillhöra ett gäng måste också delta i ett avhopparprogram (exit-program) för att kunna beviljas villkorlig frigivning (38 § st. 6 och 41 § st. 4 straffeloven). Mellan 2017 och 2021 användes bestämmelsen för att motivera avslag av ansökan om villkorlig frigivning i 632 fall.⁵⁹ På *Island* beslutar den isländska kriminalvården om villkorlig frigivning och sådan kan beviljas efter två tredjedelar av den utdömda strafftiden samt i vissa fall efter halva strafftiden. Den som var under 21 år när brottet begicks kan friges villkorligt efter att ha avtjänat en tredjedel av straffet. Om den dömde upprepade gånger återfaller i brott krävs särskilda skäl för att villkorlig frigivning ska beviljas på nytt.

Även i *Tyskland* gäller kvotdelen två tredjedelar och i *England samt Wales* sker villkorlig frigivning i stor utsträckning efter halva strafftiden. En särskild nämnd, The Parole Board, avgör dock frågan om frigivning när det är tidsbestämda straff, i övrigt är reglerna i princip obligatoriska

12.5 Utgångspunkter för villkorlig frigivning

12.5.1 Inledning

Trots att institutet med villkorlig frigivning har varit under lagstiftarens lupp ett stort antal gånger sedan det först infördes i början av 1900-talet saknas, enligt vår kartläggning, i stor utsträckning mer grundläggande och principiella resonemang i förarbetena om institutets plats i det straffrättsliga systemet. Därtill kommer att verkställighetsforskningen inte är särskilt omfattande. Den forskning som

⁵⁹ Se den danska serviceöversynen s. 25.

finns på området avser ofta rättssystem utanför de nordiska länderna och den är därför svår att överföra till svensk kontext.⁶⁰

När den villkorliga frigivningen har varit föremål för analys och överväganden har resonemangen inte heller präglats av någon enhetlig begreppsbildning eller terminologi, vilket givetvis försvårat diskussioner och analyser. Som jämförelse kan dock nämnas att inget straffsystem har konstruerats utifrån ett enda ideologiskt synsätt eller en enda renodlad straffteori. Straffsystemets rättfärdigande har i stället, precis som den villkorliga frigivningens, varierat över tid. I någon mån tror vi att just detta har varit en bidragande orsak till att förutsättningarna för villkorlig frigivning har utretts och ändrats så många gånger.

I ljuset av det nu sagda anser vi därför att det finns goda skäl att något upprätthålla oss kring den villkorliga frigivningens funktion i det straffrättsliga systemet.⁶¹ Varför används villkorlig frigivning? Vilka principer och skäl legitimerar den? Och är de skälen förenliga med de generella principerna för påföljdsbestämning och verkställighet av straff?

Genom att göra en sådan analys och ta ställning till de därtill förenade frågorna är syftet att undersöka om den villkorliga frigivningen har någon ideologisk grund, någon förankring eller någon plats i det straffrättsliga systemet. Har den inte det eller är de tidigare identifierade skälen numera överspelade saknas det enligt vår mening, redan på den grunden, skäl att behålla ett system med villkorlig frigivning i dess nuvarande form.

12.5.2 Den villkorliga frigivningen är en del av verkställigheten av ett fängelsestraff

Det är självklart att påföljder och särskilt fängelsestraff ska utformas och verkställas på ett sätt som människor i allmänhet kan förstå och acceptera. Som vi framhållit i kapitel 4 innebär det att brottsofferintressen ska beaktas. Målet måste vara att den absoluta merparten av

⁶⁰ Se t.ex. Al Weswasi m.fl., Does sentence length affect the risk for criminal recidivism? A quasi-experimental study of three policy reforms in Sweden s. 2, Grönqvist m.fl., Hur påverkar strängare straff risken för kriminalitet och andra utfall? s. 6 och Kriminalvården, Kort om straffskärpningar s. 7 f.

⁶¹ Se Padfield, Giving and getting parole: The changing characteristics of parole in England and Wales, *European Journal of Probation* 2019, Vol. 11(3) s. 153–168 för en liknande genomgång avseende England och Wales.

medborgarna godtar de värderingar som rättssystemet vilar på. På följdssystemet, inklusive reglerna om villkorlig frigivning, får inte utformas så att det upplevs som godtyckligt eller orättvist, varken av allmänheten, av brottsoffer eller av den dömde.

På senare tid, och alltsedan den villkorliga frigivningen infördes i svensk rätt, finns en tendens i den samhälleliga diskussionen att se den villkorliga frigivningen som en del av straffet som den dömde ”slipper ifrån”.⁶² För stort fokus hamnar på ordet frigivning, snarare än på det sammansatta begreppet villkorlig frigivning. Detta bidrar såklart till att de finns de som ser på den villkorliga frigivningen med viss skepsis. Vi menar dock att ett sådant synsätt är förenklat. Villkorlig frigivning innebär inte att den dömde slipper ifrån sitt straff. Tvärtom är det så att avtjänandet av ett fängelsestraff är *en sammanhållen verkställighet*, som består av två olika delar: frihetsberövande och avtjänande av straff utan frihetsberövande. De första två tredjedelarna av strafftiden avtjänas i anstalt och den sista utanför anstalt. Enligt de nu gällande reglerna med villkorlig frigivning efter två tredjedelar innebär detta att den dömde alltid avtjänar dubbelt så lång strafftid i anstalt som utanför. Den villkorliga frigivningen kan följaktligen beskrivas som ett i lag reglerat verkställighetsinstitut. Den innebär således *inte* att den strafftid som domstolen dömt ut i brottmålet förkortas.⁶³ Även Europadomstolen har uttalat att den villkorliga frigivningen är en del av verkställigheten samt genomförande av straffet (“questions of conditional release relate to the manner of implementation of a prison sentence”).⁶⁴

Ytterligare en aspekt som bör lyftas fram är att det i den allmänna debatten är alltför stort fokus på att fängelsestraffet är kopplat till fängelset som en fysisk plats och som en viss byggnad som ser ut på ett visst sätt. Detta för också med sig att det är svårt att förstå den villkorliga frigivningen. I ljuset av det nu sagda är det därför viktigt att framhålla att under den tredjedel av strafftiden som verkställs utanför anstalt, och som alltid är minst ett år (två år med vårt förslag), löper en prøvotid under vilken den dömde oftast är ställd under över-

⁶² I förarbetena till den ursprungliga villkorliga frigivningen anges t.ex. att det inte är fråga om någon straffavkortning, men redan då framhåller den dåvarande lagrådsfunktionen att det är det. Ambivalensen har således anor från 1906.

⁶³ Jfr prop. 1982/83:85 s. 33.

⁶⁴ Se t.ex. Csoszánzski mot Sverige p. 11: ”However, the Convention does not confer the right to such release or the right to serve a prison sentence in accordance with a particular regime. Nor does it require that parole decisions be taken by a court. Furthermore, questions of conditional release relate to the manner of implementation of a prison sentence.”

vakning (vi föreslår här till en presumtion för övervakning). Om den dömda återfaller i brott eller på annat sätt allvarligt missköter sig kan hela eller delar av den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad, vilket innebär att han eller hon återintas i anstalt.

Den dömdes verkställighet är därtill strikt kontrollerad med exempelvis elektronisk övervakning, krav på drogtest, deltagande i behandlingsprogram och ett tydligt stöd finns från Kriminalvården genom exempelvis regelbundna möten med övervakaren. Genom dessa inslag får den villkorliga frigivningen ett sådant tydligt repressivt inslag att det är adekvat att tala om ett straff som verkställs utanför anstalt. Det är just konsekvenserna av att inte följa de krav som ställs upp som gör att frigivningen är *villkorlig*.

Vidare bör framhållas att den villkorliga frigivningen inte, så som framhållits i ett av riksdagens tillkännagivanden och ibland i den allmänna debatten framförs som ett argument för att avskaffa den villkorliga frigivningen, undergräver principen om att straffet ska stå i proportion till brottets allvar. Däremot ändras verkställighetsformen, och det kan givetvis inte bortses från att det åtminstone utåt sett i vissa avseenden kan framstå som mindre ingripande att avtjäna straffet utanför anstalt, men det innebär inte i sig att det är fråga om en straffavkortning eller att proportionalitetsprincipen åsidosätts. Straffet avtjänas alltså, men inte som inlåst i anstalt.

12.5.3 Den villkorliga frigivningens roll i en rättssäker och meningsfull kriminalvård

Med synsättet att den villkorliga frigivningen utgör en del av det ådömda fängelsestraffets verkställighet – det vill säga är en del av fängelsestraffet – följer också att de rättssäkerhetsgarantier som gäller för frihetsberövanden i så stor utsträckning som möjligt bör gälla även för den villkorliga frigivningen. Sådana rättssäkerhetsgarantier, som skyddar våra grundläggande fri- och rättigheter, finns bland annat i regeringsformen och i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen).⁶⁵ Av dessa regelverk följer att när regler som inskränker

⁶⁵ Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Konventionen gäller också som svensk lag sedan 1995 (se lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

mänskliga fri- och rättigheter tas fram måste alltid behovet av en åtgärd eller en förändring vägas mot den skada eller det men som förändringen kan medföra för den som berörs. Om målet med åtgärden kan tillgodoses med en mindre ingripande åtgärd ska den i stället väljas. Detta gäller i allra högsta grad när förändringar i den villkorliga frigivningen diskuteras i syfte att stärka samhällsskyddet. Den fråga som måste besvaras är om åtgärden kan försvaras utifrån det förväntade resultatet.⁶⁶ Översatt till den fråga som vi undersöker i detta kapitel är frågan om en förändrad villkorlig frigivning ökar samhällsskyddet i tillräcklig utsträckning, såväl på kort som lång sikt.

Slutligen bör nämnas att ett fängelsestraff är den mest ingripande åtgärd som samhället har till förfogande som sanktion mot brott. Varje frihetsberövande är ett intrång i den enskildes liv och den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Starka rättssäkerhetsgarantier måste därför omgärda de frihetsberövanden som beslutas.

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Samhället får inte bekämpa kriminalitet med vilka medel eller till vilket pris som helst. Detta är kärnan i de mänskliga rättigheterna; människovärdet är inneboende och följer av att vara människa.⁶⁷

Dömda personer ska därför, precis som andra medborgare, respekteras för sin person och sitt människovärde och behandlas därefter.⁶⁸ Principen materialiseras i 1 kap. 5 § fängelselagen, där det anges att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas samt 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.⁶⁹

I Kriminalvårdens instruktion (se 2 § förordning [2023:792] med instruktion för Kriminalvården) står också bland annat att Kriminalvården ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt.

⁶⁶ Se om detta också i SOU 2017:61 s. 170 f.

⁶⁷ Lundeberg m.fl., Rus, roller og skjønn i Gärtner Westrheim och Kjærgård Eide (red.), Kunnskapsbasert straffgjennomføring i kriminalomsorgen i Norge s. 278.

⁶⁸ Se också prop. 2017/18:250 s. 46.

⁶⁹ En liknande skrivning finns i 6 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, där det anges att Kriminalvården genom stöd och hjälp ska verka för att den dömda inte fortsätter att begå brott och för att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas.

Det råder vidare internationell konsensus kring att värna om en human och meningsfull kriminalvård i linje med det nu sagda. Till exempel anges i *FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (CCPR)*, på vilken Europakonventionen i stor utsträckning bygger, att var och en som berövats sin frihet ska behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde. Det slås också fast att ländernas kriminalvårdssystem ska innefatta behandling av intagna och att dess huvudsakliga syfte ska vara de intagnas bättring och återanpassning i samhället.

Detta uttrycks även i de så kallade *Nelson Mandela-reglerna (The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)*. Där i anges att målet med ett frihetsberövande straff är att skydda samhället mot brott och minska återfall i brott. Dessa mål kan endast nås om frihetsberövandet används för att så långt som möjligt säkerställa den dömdes återanpassning och verkar för att denne kan leva ett laglydigt liv efter frigivningen. Vi menar att den villkorliga frigivningen fyller en viktig funktion i detta hänseende.

12.5.4 Syftet med villkorlig frigivning är att anpassa den dömde i samhället och därigenom öka samhällsskyddet

Precis som betonas i våra direktiv är systemet med villkorlig frigivning ett viktigt verktyg i arbetet med att motverka återfall i brott. Redan när den villkorliga frigivningen infördes i svensk rätt 1906 påpekades i förarbetena att erfarenheterna visat att den som frigges från ett frihetsstraff ofta ställs inför stora svårigheter och sällan på egen hand kan klara upp de problem som återgången till ett normalt liv medför. Tiden närmast efter frigivning från anstalt hade visat sig vara särskilt svår ur återfallssynpunkt. Genom villkorlig frigivning och möjligheten att under en provotid övervaka den frigivne var målet att underlätta övergången från fängelsevistelsen till livet i frihet.⁷⁰

Numera vet vi att risken för återfall är som störst genast efter frigivningen och att den börjar avta ungefär ett år därefter.⁷¹ Det är först när den dömde frigges från anstalten som han eller hon ställs inför de

⁷⁰ 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 frigifning äfvensom för utredning af frågan om vilkorlig straffdom m.m. (Betänkande av den 17 maj 1902) s. 83.

⁷¹ Se t.ex. Brå, Slutlig statistik 2016, Brå-rapport 2020:15 s. 16 och för finsk del t.ex. RP 268/2016 rd s. 15.

ytterligare prövningar som ett liv utanför anstalten innebär. Som vi framhållit i kapitel 5 befinner sig majoriteten av de som döms till ett fängelsestraff i en utsatt situation redan innan de tas in i anstalt. En villkorlig frigivning är därför inte sällan en återgång till mycket svåra levnadsförhållanden och i samband med frigivning ställs således den dömda inför många utmaningar av såväl praktisk som mer psykologisk och mänsklig art. Dödligheten bland de som frigives från fängelse är i USA tolv gånger högre än för genomsnittsbefolkningen.⁷²

Här spelar den villkorliga frigivningen en helt avgörande roll för en lyckad återanpassning till ett liv utan kriminalitet: förutom att den möjliggör en successiv övergång från livet i anstalt till ett liv i frihet på ett sätt som gynnar återanpassningen säkerställer den också att samhället på ett ändamålsenligt sätt kan kontrollera den dömda under ett vilande straffhot.⁷³

Det är enligt vår mening fullt rimligt att samhället är en del av denna process, särskilt eftersom den villkorliga frigivningen i själva verket bidrar till att skydda samhället, brottsoffer och potentiella brottsoffer just för att den innebär en säker, gradvis och övervakad återgång till samhället. Dömda som avtjänar hela sin strafftid och där efter frigives helt utan kontroll eller övervakning löper en större risk att återfalla i brott och utgör därför en större fara för samhället.⁷⁴

Därtill är erfarenheterna av en ordning med villkorlig frigivning goda och sett över tid har antalet återfall i brott minskat i Sverige. År 1994 återföll cirka 40 procent i brott inom tre år efter avslutad fängelseverkställighet eller påbörjad verkställighet i frivård, men alltsedan 2002 är trenden nedåtgående och 2020 återföll 30 procent.⁷⁵

⁷² National Research Council (2008), *Parole, Desistance from Crime, and Community Integration* (Committee on Community Supervision and Desistance from Crime. Committee on Law and Justice, Division of Behavioral and Social Sciences and Education: The National Academies Press.

⁷³ "Det är samhällets skyldighet att bättre än hittills sörja för att de som underkastas frihetsstraff därefter bli 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." Se SOU 1938:25 s. 33.

⁷⁴ Se t.ex. Correctional Service Canada, *Conditional Release s. 2 och Justice, A Parole System fit for Purpose s. 1.*

⁷⁵ Kriminalvården, KOS 2022 s. 91. För de fängelsedömda är det cirka 40 procent som återfaller, för de skyddstillsynsdömda något lägre, för de som verkställer genom IOV ungefär 15 procent samt för de med villkorlig dom och samhällstjänst cirka 10 procent.

12.5.5 Avslutande reflektioner

Syftet med detta avsnitt har varit att ge en djupare förståelse för den villkorliga frigivningens ideologiska grund och därigenom förtydliga dess förankring och plats i det straffrättsliga systemet. Vilka slutsatser har vi då dragit?

Den villkorliga frigivningen, som har funnits i svensk rätt i snart 120 år, är en del av verkställigheten av ett utdömt fängelsestraff. Det är fråga om ett i lag reglerat verkställighetsinstitut som bör omgärdas av starka rättssäkerhetsgarantier. Det är inte fråga om någon straffavkortning eller något som gör att den dömda slipper ifrån en del av det utdömda straffet. I stället innebär systemet med villkorlig frigivning att den dömda avtjänar en del av ett fängelsestraff inlåst i anstalt och en del utanför, ofta under stränga villkor och kontroll.

Med nuvarande regler, som innebär villkorlig frigivning efter två tredjedelar av den ådömda strafftiden, avtjänas alltid dubbelt så lång tid i anstalt som utanför. Under prøvotiden står den dömda inte sällan under övervakning och vid misskötsamhet eller återfall i brott kan den villkorliga friheten förklaras förverkad, vilket innebär ett frihetsberövande på nytt. Eftersom den villkorliga frigivningen är en del av det utdömda straffet ska vissa grundläggande principer som proportionalitet, förutsebarhet och likabehandling gälla också för beslut som rör den villkorliga frigivningen.

Syftet med den villkorliga frigivningen är att på ett ändamålsenligt sätt kontrollera och stödja den dömda under övergången från livet i anstalt till livet i frihet. Den villkorliga frigivningen är därför ett viktigt led i den dömdes anpassning i samhället och bör ses som en naturlig fortsättning på det återfallsförebyggande arbete som bedrivits i anstalten. Genom att möjliggöra för en successiv återgång under kontroll är den villkorliga frigivningen återfallsförebyggande i sig och därmed ökar systemet med villkorlig frigivning i själva verket samhällsskyddet.

En följd av denna grundförståelse är att ett beslut om förverkande vid återfall i brott i nuvarande system i allt för stor utsträckning riskerar att ses som en återfallsreglering. Enligt vad vi närmare redogjort för i kapitel 10 menar vi att större fokus bör riktas mot att förverkande av villkorligt medgiven frihet är en reaktion på att den dömda har brutit mot de villkor som den villkorliga frigivningen var förenad med. Samtidigt har förverkande av tradition av många uppfattats vara, och uppfattas givetvis av den dömda, som en form av återfallsreglering.

Förverkandeförklaringen kan därför beskrivas som ett sätt att indirekt återfallsskärpa straffet. Grunden för förverkande av villkorligt medgiven frihet bör dock enligt vår mening renodlas till att den dömda genom det nya brottet har förverkat ett förtroende och därför ska avtjäna det gamla straffet, eller del av det, fullt ut i anstalt (det vill säga utan ny villkorlig frigivning). Om detta har vi lämnat förslag i kapitel 10.

I det kommande avsnittet övergår vi till att analysera om det finns skäl som talar för att den villkorliga frigivningen bör förändras på ett sådant sätt som anges i våra direktiv.

12.6 Ska det finnas en presumtion för villkorlig frigivning?

12.6.1 Behovet av att utreda åtgärder och en utgångspunkt för våra överväganden

Utredningen har fått sitt uppdrag mot bakgrund av de senare årens samhällsutveckling, där grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar har ökat och där den systematiska och organiserade brottsligheten har kommit att påverka allt fler delar av samhället. Den drabbar också i större utsträckning tredje man. Polisen bedömer i sin senaste lägesbild att 14 000 personer är aktiva i kriminella nätverk.⁷⁶ Allvarliga våldsbrott mot person orsakar stort mänskligt lidande för såväl utsatta brottsoffer som potentiella brottsoffer samt minskar tryggheten i samhället. Brottsligheten innebär också stora samhälleliga kostnader. Det är därför rimligt att överväga olika åtgärder, till exempel förändringar i systemet med villkorlig frigivning, för att minska risken för återfall.

Målet med kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet.⁷⁷ Som exempel på en lagändring i denna riktning kan nämnas sänkningen av kravet från synnerliga till särskilda skäl för uppskjuten frigivningstidpunkt som genomfördes 2021. Även kontrollmöjligheterna under övervakning efter villkorlig frigivning,

⁷⁶ Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige, rapport feb 2024 (dnr A498.909/2023) s. 6. Folkmängden i Sverige 2023 var 10 551 707 enligt SCB, varför 14 000 personer motsvarar 0,13 procent.

⁷⁷ Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:JuU1 och rskr. 1997/98:87, men också t.ex. prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 4 s. 6.

liksom möjligheten att använda elektroniska hjälpmedel, har utökats i syfte att minska risken för återfall i brott.

Precis som betonas i direktiven och som vi framhållit ovan är systemet med villkorlig frigivning ett viktigt verktyg i arbetet med att motverka återfall i brott och det möjliggör också reaktioner mot den som efter att ha avtjänat en del av fängelsestraffet i anstalt missköter sig eller begår nya brott.

I direktiven framhålls också att målet med eventuella förändringar av systemet med villkorlig frigivning ska vara att öka samhällsskyddet, särskilt vid allvarlig och upprepad brottslighet. Enligt vår mening uppnås ökat samhällsskydd om reglerna är utformade så att de i så stor utsträckning som möjligt bidrar till att minska risken för återfall i brott. En viktig fråga i detta är givetvis om den villkorliga frigivning ska styras av regler som gäller lika för alla eller om det ska finnas ett utrymme för individuella bedömningar.

En utgångspunkt för våra överväganden och ställningstaganden är att förändringar avseende villkorlig frigivning måste kunna motiveras av rationella och väl underbyggda skäl som – utifrån direktiven för utredningen – talar för att samhällsskyddet kommer att öka. Särskilt reglerna om villkorlig frigivning har ändrats vid ett mycket stort antal tillfällen och upprepade ändringar riskerar att undergräva institutets legitimitet.

12.6.2 Kort historisk tillbakablick

Över tid har den villkorliga frigivningen utformats och beskrivits på olika sätt, även om den i praktiken i stor utsträckning har fungerat likadant.⁷⁸ Ibland har det uttryckts som att den är obligatorisk, ibland att den är obligatorisk med fakultativa inslag och ibland att det föreligger en presumtion för eller emot villkorlig frigivning. Ser man till det handlingsverb som använts i lagtext, ”ska” eller ”får”, har ”får” villkorligt friges dominerat. När systemet infördes i början av 1900-talet var den dömdes uppförande under anstaltsvistelsen en viktig del av underlaget för prövningen och i förarbetena anfördes att systemet

⁷⁸ Det har i flera tidigare utredningar anförts som skäl emot att använda ”får friges” att också en sådan regel har tillämpats som om den vore obligatorisk och villkorlig frigivning i princip skett efter en bestämd kvotdel, se t.ex. Brå-rapport 1977:7, SOU 1981:92 s. 73 och SOU 1995:91.

uppmuntrade till gott uppförande och i förlängningen bättre anstaltsdisciplin.⁷⁹

Det var först i samband med en översyn av strafflagen några år senare som skillnaden mellan belönande straffavkortning och ”obligat” straffavkortning (övergångsbehandling, kallad villkorlig utskrivning) introducerades. Den obligatoriska straffavkortningen skulle användas för de som inte i tillräcklig grad blivit förbättrade under tiden på anstalt, medan de skötsamma skulle belönas genom en villkorlig straffavkortning som de var förtjänta av.⁸⁰

Det dröjde dock ända till 1943 innan en form av obligatorisk straffavkortning infördes. Syftet var att den skulle innebära ett straffhot som verkade som ”en psykologisk faktor, ägnad att förmå den frigivne att under den kritiska övergångstiden själv göra sitt bästa för att anpassa sig till ett skötsamt levnadssätt.”⁸¹ I detta system fanns ingen möjlighet att senarelägga eller skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av misskötsamhet. Den var således helt obligatoriskt, vilket är en viktig skillnad i relation till dagens system.

I samband med behandlingstankens genomslag avskaffades den obligatoriska villkorliga frigivningen 1965 eftersom den ansågs vara förbunden med behandlingsmässiga nackdelar.⁸² I förarbetena poängterades dock att målet med ändringen inte var att minska antalet villkorliga frigivningar utan att den fakultativa i stället skulle användas i större utsträckning. En möjlighet till halvtidsfrigivning infördes också. I fokus skulle stå *när*, och inte om, frigivning skulle ske.⁸³ Utfallet av straffverkställigheten beaktades således, precis som nu, när tidpunkten för den villkorliga frigivningen bestämdes. De fakultativa reglerna kom att nästan undantagslöst tillämpas som om de vore obligatoriska.

Därefter blev systemet huvudsakligen obligatoriskt återigen i samband med den så kallade halvtidsreformen 1983, efter förslag från Fängelsestraffkommittén. Kommittén ansåg att tillämpningen och förfarandet avseende den villkorliga frigivningen i så stor utsträckning som möjligt borde regleras i lag eftersom utrymmet för skiftande

⁷⁹ 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 frigifning äfvensom för utredning af frågan om villkorlig straffdom m.m. (Betänkande av den 17 maj 1902) s. 83.

⁸⁰ Thyrén, Principerna för en strafflagsreform del I s. 86 ff. och del III s. 146 f.

⁸¹ SOU 1938:25 s. 33 ff. och prop. 1943:252 s. 27 ff.

⁸² Prop. 1965:159 s. 25 ff. samt Ds Stencil Ju 1965:3.

⁸³ A.prop. s. 26 f.

och skönsmässiga bedömningar borde hållas så litet som möjligt. Straffsystemet skulle vara enkelt och lättförståeligt och det skulle klart framgå vad den dömda hade att vänta sig på grund av domen. Detta grundläggande krav på förutsebarhet borde enligt kommittén gälla även för verkställigheten av fängelsestraffet.⁸⁴

Kommittén ansåg att fakultativa regler på verkställighetsnivån är problematiska ur ett tillämpningsperspektiv. Det ansågs finnas en risk för att tillämpningen slog orättvist, vilket i sin tur riskerade att leda till en mindre rättssäker och oenhetlig tillämpning. Det dåvarande systemet innebar också enligt kommittén en uppenbar risk för dubbel straffmätning genom att vissa omständigheter påverkade såväl straffmätningen som tidpunkten för villkorlig frigivning. Fakultativa regler ansågs inte heller fungera som en morot eftersom misskötsamhet under anstaltsvistelsen vid den tiden ledde till disciplinära sanktioner och således inte påverkade tidpunkten för den villkorliga frigivningen.⁸⁵

I den efterföljande propositionen godtogs Fängelsestraffkommitténs utgångspunkter, som också i huvudsak hade accepterats av remissinstanserna. Frågor om rättslig likabehandling, förutsebarhet och rättssäkerhet skulle nu prioriteras. Reglernas fakultativa karaktär hade fört med sig att de dömda kände en osäkerhet om tidpunkten för frigivningen och det fanns en uppenbar risk för att enskilda beslut framstod som orättvisa. Systemet borde därför i högre grad trygga en likformig tillämpning och lämna mindre utrymme för skönsmässiga bedömningar.⁸⁶

Enligt departementschefen innebär fakultativa regler att principen om att lika fall ska behandlas lika kan bli svår att upprätthålla. Eftersom misskötsamhet under vistelsen inte påverkade tidpunkten för frigivning utan i stället hanterades disciplinärt behövdes inte heller fakultativa regler som en morot eller en sporre under anstaltsvistelsen.

Departementschefen instämde också i att det är synnerligen svårt att finna klara och samtidigt från principiell synpunkt godtagbara kriterier för individuella bedömningar i fråga om frigivningstidpunkten. Även reglernas faktiska tillämpning talade för en återgång till ett mer obligatoriskt system. Trots reglernas fakultativa karaktär tillämpades de enligt ett visst mönster och efter tämligen fasta schabloner. Över-

⁸⁴ SOU 1981:92 s. 89.

⁸⁵ A.bet. s. 97 ff.

⁸⁶ Prop. 1982/83:85 s. 35 f.

gången till ett obligatoriskt system skulle därför vara i linje med hur reglerna redan tillämpades.⁸⁷

Därefter gjordes den villkorliga frigivningen fakultativ igen 1993 och halvtidsfrigivningen avskaffades till förmån för frigivning efter två tredjedelar.⁸⁸ I propositionen konstaterades att Lagrådet varit kritiskt mot halvtidsfrigivningen som infördes 1983 och att systemet hade debatterats sedan det infördes och därmed förlorat i trovärdighet. Det ansågs också nödvändigt att kunna beakta individuella omständigheter inför frigivningen.⁸⁹

År 1999 genomfördes en mer genomgripande förändring av systemet med villkorlig frigivning efter förslag av Straffsystemkommittén. I stora drag vilar dagens system ännu på de utgångspunkter som presenterades i detta betänkande. Reglerna gjordes återigen i huvudsak obligatoriska ("får" blev "ska") och lagtexten kom att utformas som en presumtion för villkorlig frigivning när två tredjedelar av det utdömda straffet avtjänats.

Starka rättviseskäl ansågs tala för att reglerna om villkorlig frigivning i princip ska vara obligatoriska. Det ansågs också viktigt att ha klara och enkla regler som gäller lika för alla. Ett fakultativt inslag i relation till tidpunkten ansågs dock behövligt, men möjligheten att beakta risk för återfall i brott som ett skäl för att inte bevilja villkorlig frigivning togs bort.⁹⁰

Regeringen, som i och för sig ansåg att det fanns vissa skäl som talade för att helt avskaffa möjligheten till villkorlig frigivning, uttalade följande.

Systemet med villkorlig frigivning löser på ett rimligt sätt problemet med hur övergången från vistelse i anstalt till vistelse i frihet skall vara anordnad. Det ger möjlighet att ställa krav på den frigivne och att tillgripa sanktioner om kraven inte uppfylls. Vidare är det ändamålsenligt att i vart fall de som avtjänat längre fängelsestraff kan ställas under övervakning efter frigivningen. Den villkorliga frigivningen ger också möjlighet att på ett lämpligt sätt utforma reaktionen mot den som efter avtjänandet av ett fängelse-

⁸⁷ A.prop. s. 39 f. Vissa undantag från den obligatoriska villkorliga frigivningen föreskrevs dock. För det första gällde det vissa former av grov brottslighet som riktat sig mot liv eller hälsa, där samhällsskyddsaspekter av sådan styrka gjorde sig gällande att en senareläggning borde kunna ske vid påtaglig återfallsrisk. För det andra ansåg man att det måste kunna ske en viss förskjutning för att möjliggöra en så positiv och gynnsam frigivningstidpunkt som möjligt. För det tredje skulle önskemål från den dömdes sida kunna beaktas.

⁸⁸ Prop. 1992/93:4.

⁸⁹ A.prop. s. 21. Det kan noteras att många remissinstanser varit kritiska i denna del i det lagstiftningsärendet, se prop. 1982/83:85 s. 41.

⁹⁰ SOU 1995:91 och prop. 1997/98:96 s. 79 och 124.

straff fortsätter att begå brott. Ett system med förtida frigivning från fängelsestraff finns i de övriga nordiska länderna och i andra jämförbara länder.⁹¹

En långtgående fakultativitet, där omständigheterna i det enskilda fallet avgör om en intagen ska frigges eller inte, ansågs å ena sidan öppna upp för godtycke och social diskriminering. Följden kunde också bli att intagna som av domstolen fått samma straff kom att avtjäna olika lång tid i anstalt. För att skapa goda förhållanden på anstalten och för att främja den dömdes rehabilitering borde å andra sidan i någon utsträckning markeras att den dömda kan påverka sin verkställighet genom att vara skötsam. Fakultativa inslag kunde därför inte helt undvaras, men begränsades till att enbart utgå från den intagnes eventuella bristande skötsamhet under anstaltsvistelsen.

Genom detta var syftet att understryka vikten av att den intagne ska iaktta de regler som gäller under verkställigheten. Dessutom ansågs systemet logiskt ansluta sig till bestämmelserna om förverkande av villkorligt medgiven frihet vid misskötsamhet eller återfall i brott efter att den fängelsedömda lämnat anstalten. Det bedömdes rimligt att också den som missköter sig riskerar att få avtjäna en större del av straffet i anstalt innan han eller hon frigges villkorligt.⁹² Som redan framhållits reglerna i detta hänseende i stort sett stått oförändrade sedan 1999.

12.6.3 Ett visst ökat samhällsskydd genom förlängda frihetsberövanden ...

All tid som inlåst i anstalt förhindrar givetvis den dömda från att under frihetsberövandet begå brott ute i samhället och skapar i den meningen trygghet för såväl redan utsatta som potentiella brottsoffer i samhället. På så sätt skulle en förändring av reglerna som innebär att färre frigges villkorligt på två tredjedelsdagen, vilket vi bedömer skulle bli följderna av en omvänd presumtion, innebära ett ökat samhällsskydd. Särskilt effektiv skulle givetvis en sådan ordning bli om det var möjligt att identifiera den grupp intagna som har hög risk för återfall i brott vid frigivningstidpunkten.

Även om det är svårt att mäta hur stor den sammantagna effekten på brottsnivån i samhället blir av längre fängelsestraff visar studier

⁹¹ Prop. 1997/98:96 s. 119. Se också SOU 1995:91 s. 337.

⁹² A.prop. s. 126 f.

om inkapacitering att en sådan har en viss inverkan på den samhälleliga brottsnivån, i vart fall om ett betydande antal individer är frihetsberövade. De största effekterna ses om straffskärpningarna riktas mot de mest brottsaktiva personerna (vilket är tämligen självklart).⁹³ På så sätt talar intresset av ett ökat samhällsskydd för att en intagen som bedöms ha en hög risk för återfall i brott vid frigivningen bör kunna bli föremål för åtgärder som syftar till att motverka risken för återfall i brott. Längre tid i anstalt är en möjlig åtgärd.

Som påpekades i samband med att det utreddes om risk för återfall i brott borde utgöra ett skäl mot villkorlig frigivning, måste dock åtgärder som syftar till att öka samhällsskyddet, om de innebär rättighetsinskränkningar, vägas mot den enskildes grundläggande fri- och rättigheter.⁹⁴ Rättighetsinskränkningar ska vara proportionerliga och får aldrig vara mer ingripande än vad syftet med inskränkningen kräver. Värdet av åtgärder som syftar till att förhindra brott måste bedömas i ljuset av det intresset. Den viktigaste frågan är om åtgärden – fler dömda inlåsta på anstalt under längre tid – kan försvaras utifrån det förväntade resultatet. Sett till effekten av ökad inlåsning är svaret enkelt: ja, den dömda förhindras att begå brott under en längre tid. Som påpekats ovan visar också studier att ett längre frihetsberövande har en viss inverkan på den samhälleliga brottsnivån, men eftersom få svenska studier har genomförts är enligt vår mening effekter i den svenska kontexten oklara.⁹⁵ Således kan intresset av ökat samhällsskydd i och för sig motivera att villkorlig frigivning sker vid en senare tidpunkt. Vi anser dock att detta är ett alltför grunt och kortsiktigt resonemang enligt vad vi utvecklar i nästa avsnitt.

⁹³ Se t.ex. Ahlberg, Inkapacitering: Effekter av förändrade strafftider, Brå-rapport 1990:7, Andersson, Kriminella karriärer och påföljdsval (ak. avh.), Kessler och Levitt, Using Sentence Enhancements to Distinguish Between Deterrence and Incapacitation, *Journal of Law and Economics*, 42 s. 343–364, Holmgren, Straffvärde som rättslig konstruktion s. 93 med vidare hänvisning till Lab, *Crime Prevention: approaches, practices and evaluation* (9 uppl.) s. 318 f. Se också SOU 1993:35 del B s. 51 ff. samt prop. 1982/83:85 s. 30 för äldre forskning som talar i samma riktning. Det är dock omdebatterat hur effektivt inkapacitering är i brottsbekämpande syfte och hur brottsminskningen ska värderas i relation till dess stora kostnader, se t.ex. Bonta och Andrews, *The Psychology of Criminal Conduct* (7 uppl.) s. 302. En ytterligare svårighet är att endast vissa individer återfaller i brott, vilket leder till att det är svårt att legitimera straffskärpningar utifrån inkapacitering. För kritik mot studier om inkapacitering, se Priks, *Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport (2015:4) om orsak och verkan. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.*

⁹⁴ SOU 2017:61 s. 169 ff.

⁹⁵ Kriminalvården, Forsknings- och utvärderingsenheten, Kort om straffskärpningar s. 6 och 11 f.

12.6.4 ... men samhällsskyddet ökas endast tillfälligt genom längre frihetsberövanden

Ett tidsbestämt fängelsestraff tar slut när den nominella strafftiden är avtjänad. Även om vi då vet att den dömda kommer att återfalla måste han eller hon friges. Samhällsskyddet kan därför aldrig upprätthållas längre än själva strafftiden. Om den dömda inte rehabiliteras under det förlängda frihetsberövandet är därför möjligheten att öka samhällsskyddet genom längre tid i anstalt begränsad.⁹⁶

Frågorna som måste ställas är därmed om det finns något stöd för att längre tid i anstalt ger möjlighet till en sådan rehabilitering eller på annat sätt leder till färre återfall. Går det att reducera återfall i brott med hjälp av behandlingsinsatser, annat återfallsförebyggande arbete eller längre straff?

Forskningen ger inget entydigt svar på någon av dessa frågor, bland annat för att det är svårt att studera brott och straff utifrån vilka effekter straff leder till. Ofta införs strängare straff som en följd av ökad brottslighet och individer som redan har relativt sett sämre förutsättningar döms oftare till fängelse.⁹⁷ Det går inte heller att förutse hur brottsaktiv en person skulle ha varit om han eller hon i stället frigetts.

När effekter av påföljder analyseras är det också viktigt att ha med sig att de dömda inte utgör en representativ del av befolkningen. De är, som beskrivits närmare i kapitel 5, redan innan en anstaltsplacering marginaliserade i högre utsträckning jämfört med den övriga befolkningen. De har lägre utbildning och inkomst, svagare arbetsmarknadsanknytning, historik av våldsamhet och utsatthet, missbruksproblematik samt sämre fysisk och psykisk hälsa än genomsnittsbefolkningen. Ofta är flera av dessa omständigheter för handen. Det är därför viktigt att reflektera över om resultaten i studier om återfall kan förklaras utifrån selektion snarare än effekten av påföljd.⁹⁸ I nästa avsnitt redovisar vi viss forskning i syfte att kunna besvara frågan om längre tid i anstalt innebär ett ökat samhällsskydd.

⁹⁶ Se också SOU 2017:61 s. 172, där den slutsatsen också dras avseende risk som ett skäl mot villkorlig frigivning.

⁹⁷ Se t.ex. Grönqvist m.fl., Hur påverkar strängare straff risken för kriminalitet och andra utfall? s. 2 och Karimi m.fl., Våld i nära relationer: riskfaktorer och konsekvenser, SNS Analys 102, april 2024.

⁹⁸ Se Kriminalvården, Kartläggning 2013. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter, Wakefield och Uggen, (2010). Incarceration and stratification. *Annual Review of Sociology*, 2010; 36 s. 387–406 och Western m.fl., Stress and Hardship After Prison, *American Journal of Sociology*, 2015; 120(5) s. 1512–1547.

12.6.5 Forskningsgenomgång

Vad säger forskningen om behandlingsprogram samt annat återfallsförebyggande arbetes betydelse för återfall?

Det finns studier som visar att behandlingsinriktade insatser och brottsförebyggande åtgärder har positiva effekter för minskat antal återfall i brott. Det är främst missbruksbehandling, kognitiv beteendeterapi (KBT) och så kallad social learning som har visat sig ha effekt.⁹⁹

När Kriminalvården 2014 utvärderade sina behandlingsprogram kunde statistiskt säkerställda minskningar i återfall, för klienter som fullföljt behandlingen, påvisas beträffande 4 av de dåvarande 13 ackrediterade programmen.¹⁰⁰

När behandlingsprogrammet One to one (OTO) utvärderades 2016, blev resultatet att klienter som fullföljde OTO hade signifikant lägre risk att återfalla i brott än en matchad jämförelsegrupp. Andelen som återföll i nya brott inom ett år var 54 procent bland de som fullföljt programmet och 59 procent i den matchade jämförelsegruppen.¹⁰¹

Även programmet PRISM har utvärderats och av resultaten framkom att klienter som fullföljde PRISM hade signifikant lägre risk att återfalla i brott än en matchad jämförelsegrupp. Andelen som återföll i nya brott inom ett år var 58 procent bland de som fullföljde programmet och 64 procent i den matchade jämförelsegruppen.¹⁰²

⁹⁹ Brå-rapport 2015:2 med vidare hänvisning till internationella studier, Kriminalvården, Utvärdering av behandlingsprogrammet One-to-One i Kriminalvården s. 2. Se också National Research Council, Parole, Desistance from Crime, and Community Integration, Committee on Community Supervision and Desistance from Crime (Committee on Law and Justice, Division of Behavioral and Social Sciences and Education). Enligt MacKenzie, D. L, What works in corrections: Reducing the criminal activities of offenders and delinquents s. 331 ff. är det vissa program som är effektiva när det kommer till att minska återfallsrisken: akademisk utbildning, yrkesutbildning, kognitiv beteendeterapi, beteendeinriktad terapi för sexualbrottslingar, hormonell eller kirurgisk behandling av desamma och drogbehandling på olika sätt. Gemensamt för alla framgångsrika program är att de innehåller ”human service components” och inte bygger på kontroll eller avskräckning.

¹⁰⁰ Kriminalvården, Kriminalvårdens utvecklingsenhet, Utvärdering av Kriminalvårdens behandlingsprogram. Sammanfattningsrapport 2014.

¹⁰¹ Kriminalvården, Utvärdering av behandlingsprogrammet One-to-One i Kriminalvården. OTO är ett individuellt behandlingsprogram för de som har en generell kriminalitetsproblematik (har begått olika typer av brott). Det består av ett förmöte och 20 individuella möten om 60–90 minuter, en eller två gånger per vecka. OTO pågår i fyra till fem månader, beroende på antalet möten per vecka. Hemuppgifter och rollspelsövningar är en del av programmet.

¹⁰² Kriminalvården, Utvärdering av behandlingsprogrammet PRISM i Kriminalvården. Prism är ett behandlingsprogram för de vars missbruk har en stark koppling till kriminaliteten. Prism bedrivs individuellt och består av ett förmöte och 20 efterföljande möten där programledare och klient träffades enskilt under cirka 1,5 timme. Enligt Kriminalvården bör programmet minst utföras i tre månader och som mest nio, men sex månader är idealet. Under 2022 slogs Prism och

I ett antal internationella utvärderingar (metaanalyser) av bland annat missbruksprogram och behandling baserad på KBT finns också stöd för att positiva effekter för minskat antal återfall.¹⁰³ Det finns studier som visar att vård och eller behandling kan leda till minskade återfall i brott med upp till 20 till 30 procent.¹⁰⁴

Studier från Sverige och Norge indikerar att något förlängda fängelsestraff vid korta strafftider, och att dömas till fängelse i stället för en frivårdspåföljd, i viss mån kan minska återfall i brott. I vissa av dessa studier förklaras minskningen i återfall just av att de dömda rehabiliteras genom behandlingsprogram, missbruksvård, utbildning och arbetsmarknadsträning.

I en av studierna kom forskarna fram till att personer dömda för rattfylleri som dömts till en månads fängelse i den lägsta säkerhetsklassen (klass 3) eller avtjänade straffet genom elektronisk övervakning återföll i lägre utsträckning – i genomsnitt 30 procent lägre – än de som dömts till en frivårdspåföljd.

Eftersom fängelsestraffet i regel var för kort för fullföljande av behandling resonerade författarna kring att de lägre återfallsfrekvenserna troligtvis inte kunde förklaras i termer av en rehabiliteringseffekt, utan att fängelsestraffet i stället haft en avskräckande effekt jämfört med en frivårdspåföljd. Det är dock oklart dels hur överförbara dessa resultat är på andra brottstyper, dels vad som gäller för längre fängelsestraff än en månad.¹⁰⁵

I en norsk studie, som inkluderade fler brottstyper, visades att de som avtjänat fängelsestraff jämfört med en frivårdspåföljd återföll i brott i mindre utsträckning – i genomsnitt 29 procent – inom fem år. Här förklarades minskningen som ett resultat av rehabilitering genom utbildningsprogram samt högkvalitativa och säkra anstalts-

OTO samman och provades på fem frivårdskontor. Syftet var att skapa ett nytt basprogram i frivården. Programmet är fortsatt individuellt, och de ursprungliga inriktningarna finns kvar på så sätt att Oto-Prism har fått två spår: generell kriminalitet och missbruksdriven kriminalitet.

¹⁰³ Metaanalys innebär att man gör en samlad bedömning av flera enskilda studier genom att statistiskt sammanföra deras resultat. Se t.ex. Mitchell m.fl., *The Effectiveness of Incarceration-Based Drug Treatment on Criminal Behaviour: A Systematic Review* som beskrivs i Brårapport 2015:2, samt Andrews och Bonta, *The Psychology of Criminal Conduct* kapitel 11 och Bergström, *Kriminalitet som livsstil 4.0* kapitel 17.

¹⁰⁴ Henwood och Chou, *A systematic review and meta-analyses on the effectiveness of CBT informed anger management, Aggression and Violent Behavior*, Volume 25, Part B, November–December 2015 s. 280–292 och Lipsey m.fl., *Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders*, Campbell Systematic Reviews Volume 3, Issue 1 s. 1–27 med vidare hänvisningar.

¹⁰⁵ Tyrefors Hinnerich m.fl., *Do Mild Sentences Deter Crime? Evidence using a Regression-Discontinuity Design* (hämtad via <http://btyrefors.se/wp-content/uploads/2018/05/mildsentences.pdf> den 7 mars 2023).

förhållanden inkluderat stödprogram efter frisläppandet. Minskningen i återfall var som störst i den grupp som inte hade en arbetsmarknadsanknytning innan fängelsestraffet.¹⁰⁶

Tilläggs bör att Kriminalvården arbetar återfallsförebyggande främst utifrån de så kallade RBM-principerna (den dömdes risk, behov och mottaglighet, se kapitel 6) och inte endast utifrån behandlingsprogram. För både program och arbete utifrån RBM-principerna gäller att förändringsarbetet inleds i anstalt och därefter fortskrider under prövotiden efter villkorlig frigivning. Det finns inget stöd i forskningen för slutsatsen att de återfallsförebyggande åtgärderna måste ske i anstalt, eller att de skulle vara mer effektiva om de sker i anstalt. Det finns däremot viss forskning som tyder på att insatser i frivård är mer effektiva än i anstalt.¹⁰⁷ Dessutom för tiden i anstalt ofta med sig negativa effekter för den dömda och han eller hon måste ges chanser att prövas mot mer och mer öppna former eftersom det är först då han eller hon ställs inför de verkliga utmaningar som ett liv i frihet innebär.

Sammanfattningsvis visar studier att ett aktivt och kvalitativt återfallsförebyggande arbete i anstalt och frivård, till exempel genom behandlingsprogram, återfallsförebyggande program och terapi, minskar risken för återfall i brott.

Vad säger forskningen om effekter av längre tid i anstalt?

Ytterligare en viktig fråga att besvara är om det finns något stöd i forskningen för att längre anstaltsvistelser som sådana leder till färre återfall. Även om den kriminologiska forskningen inte är helt tydlig landar de allra flesta undersökningarna i ett nekande svar.¹⁰⁸ Ett exempel från USA kan belysa detta. Fängelsepopulationen i USA var som högst 2008 men sjönk därefter med 11 procent fram till 2016

¹⁰⁶ Bhuller m.fl., Incarceration, Recidivism and Employment i *Journal of Political Economy*, (128(4) s. 1269–1324.

¹⁰⁷ Lipsey, Rehabilitation Programs for adult offenders. A meta-analysis in support of Guidelines for effective practice, NCJ Number 252504 och Lipsey och Cullen, The Effectiveness of Correctional Rehabilitation: A Review of Systematic Reviews, *Annu. Rev. Law Soc. Sci.* 2007. 3 s. 297–320.

¹⁰⁸ Se t.ex. Osborne m.fl., Putting Public Safety First: 13 Parole Supervision Strategies to Enhance Reentry Outcomes (The Urban Institute) med vidare hänvisning till Carter, Evidence-Based Policy, Practice and Decision-making: Implications for Paroling Authorities (National Institute of Corrections), Petersilia, When Prisoners Come Home: Parole and Prisoner Reentry och Morgan och Smith, Victims, Punishment, and Parole: The Effect of Victim Participation on Parole Hearings, *Criminology and Public Policy* nr 4 2005 s. 333–360.

samtidigt som brottsligheten i samhället sjönk med 23 procent. Brottsligheten sjönk som mest i de stater där fängelsepopulationen minskade som mest (upp till 30 procent).¹⁰⁹

I en svensk studie fann forskarna att något längre tid i anstalt ledde till färre återfall. I studien undersöktes effekterna av de två ändringarna i systemet med villkorlig frigivning 1993 och 1999, då tiden i anstalt förlängdes från halva strafftiden till två tredjedelar. Anstaltsvistelserna ökade med i genomsnitt 46 dagar. Resultaten visade att återfall i brott var lägre i gruppen som avtjänade något längre fängelsestraff, där risken att återvända till fängelse inom två år minskade med cirka fyra procent. Författarna tolkade den lägre återfallsfrekvensen som ett resultat av rehabilitering, där längre anstaltsvistelser ledde till ett ökat deltagande i behandlingsprogram.¹¹⁰ Det är dock viktigt att ha i åtanke att denna studie avsåg relativt korta förlängningar, varför det är svårt att dra några slutsatser om förlängning av redan långa straff.

I en senare svensk studie, som också undersökte just effekten av förlängd tid i anstalt före villkorlig frigivning (reformerna 1983, 1993 och 1999), nåddes i stället resultatet att varken längre eller kortare tid i anstalt hade någon statistisk signifikant påverkan på återfall i brott efter frigivning.¹¹¹ Forskarnas slutsats är att det endast finns ett litet stöd för att längre fängelsestraff har en kriminogen effekt eller minskar risken för återfall i brott.

I en kortanalys från Brå, där det undersöktes hur praxisändringen i lindrande riktning avseende narkotikabrott påverkat återfallen, nåddes motsatt slutsats. Resultaten visade att återfall i brott minskat med ungefär tjuo procent för dem som dömts efter strafflindringen jämfört med innan. Här är det dock viktigt att ha i åtanke att det under samma period (2011–2012) skedde en generell minskning av lagförda återfall, men Brås slutsats är ändå att förkortningen av fängelsestraffen åtminstone inte ökade återfallen.¹¹²

I andra, mestadels amerikanska studier, har forskarna undersökt vilken betydelse strafftiden som avtjänas i anstalt innan villkorlig fri-

¹⁰⁹ McVey, Rhine och Reynolds, Robina Inst. of Crim. Law & Crim. Just., *Modernizing Parole Statutes: Guidance from Evidence-Based Practice*, med vidare hänvisning till The Pew Charitable Trusts, *National Prison Rate Continues to Decline Amid Sentencing, Re-Entry Reforms*.

¹¹⁰ Hjalmarsson och Lindquist, *The health effects of prison*, Centre for Economic Policy Research: Discussion Paper DP1521.

¹¹¹ Al Weswasi m.fl., *Does sentence length affect the risk for criminal recidivism? A quasi-experimental study of three policy reforms in Sweden*.

¹¹² Brå, *Kortanalys 3/2020, Lagförda återfall efter ändrad praxis i narkotikamål*.

givning har för återfallsrisken. I dessa jämförs de som avtjänar längre tid i anstalt med dem som frigetts villkorligt tidigare. I en studie undersöktes hur rånare som frigavs vid olika tidpunkter återföll och ingen signifikant skillnad vad avsåg misskötsamhet eller återfall kunde påvisas mellan dessa två grupper.¹¹³

I en studie under 70-talet undersöktes hur tid i anstalt påverkade återfallsrisken och där fann man att längre tid i anstalt ledde till ökat antal återfall (uppföljningstiden var två år efter frigivning). Särskilt de som bedömdes ha goda förutsättningar för ett liv utan kriminalitet vid frigivningen lyckades sämre om de frigavs senare.¹¹⁴

I en annan studie där det särskilt studerades huruvida villkorlig frigivning påverkade återfallen fann forskaren att de individer som på grund av en viss reform (i Georgia, USA) fick avtjäna hela strafftiden i anstalt utan möjlighet till villkorlig frigivning var mer benägna att begå brott när de frigavs än de som frigavs villkorligt. Hon fann också att de som inte hade någon möjlighet att villkorligt frigives gjorde sig skyldiga till fler förseelser under anstaltsvistelsen och genomgick färre behandlingsprogram.¹¹⁵

Även i en senare studie nåddes samma resultat. De som var villkorligt frigivna under övervakning hade betydligt mindre risk att återfalla än de som frigavs utan stöd och övervakning och så även efter två år från frigivning.¹¹⁶ I denna studie var målet särskilt att undersöka vilken effekt villkorlig frigivning under övervakning har på återfallsrisken.

Ytterligare ett resultat var att, åtminstone för viss allvarlig brottslighet, övervakning av de som bedöms ha hög risk att återfalla minskar återfallsrisken ännu mer jämfört med att övervaka de med låg risk för återfall i brott.¹¹⁷ Detta ligger i linje med forskningen bakom RBM-principerna som Kriminalvården arbetar utifrån: det är de dömda med hög risk för återfall i brott som är i störst behov av övervakning

¹¹³ Babst m.fl., Relationship of time serves to parole outcome for different classifications of burglars based on male paroled in fifty jurisdictions in 1968 and 1969, *Journal of Research in Crime and Delinquency* 9:99–116 (1972).

¹¹⁴ Beck och Hoffman, Time served and release performance: A research note, *Journal of Research in Crime and Delinquency* 13:127–132 (1976). Se också Gottfredson m.fl., Time served in prison and parole outcomes among parolee risk categories, *Journal of Criminal Justice* 5:1–12 (1977).

¹¹⁵ Kuziemko, How should inmates be released from prison? An assessment of parole versus fixed-sentence regimes. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(1) s. 371–424.

¹¹⁶ Ooi och Wang (2022), The effect of parole supervision on recidivism, *Crime and Justice Bulletin* no. 245.

¹¹⁷ A.a. s. 17.

och det är också där som mest nytta kan göras genom intensiva risk-reducerande åtgärder.¹¹⁸

Ytterligare sex månader i fängelse före frigivning konstaterades i en studie sakna betydelse för återfallsrisken och forskarna framhöll tydligt slutsatsen att straffets längd saknar betydelse för återfallsrisken.¹¹⁹ Två nederländska studier har funnit att fängelsestraffets längd inte påverkar återfall i brott.¹²⁰ En italiensk studie har däremot visat att fängelsestraffets längd påverkar återfall i brott olika beroende på anstaltsförhållandena. Intagna vars anstaltstid förlängdes och som placerats på en öppen anstalt återföll i mindre utsträckning, medan återfallen i stället ökade när intagnas anstaltstid i en mer restriktiv anstalt förlängdes.¹²¹

I en annan studie fann forskarna att de som är frigivna under övervakning återfaller efter en längre tid jämfört med de som inte är det, att de återfaller i mindre allvarlig brottslighet och i färre brott. Det visade sig också att de som hade en mer frekvent kontakt med sin kontakt i frivården återföll i mindre utsträckning, men endast om det fanns ett behandlingsfokus.¹²²

Med tanke på att vi ska motivera våra ställningstaganden även utifrån kostnadseffektivitet är det värt att nämna att det finns en internationell debatt om hur den eventuella brottsminskningen som följer av längre strafftider ska värderas i förhållande till kostnaderna för en längre tid i anstalt. I flertalet av de studier som genomförts har framhållits att straffskärpningar inte varit ekonomiskt motiverade,

¹¹⁸ Se t.ex. Drake (2011), "What works" in community supervision: Interim report (hämtad från <https://www.wsipp.wa.gov/reportFile/1094> den 2 september 2023) och Wang och Poynton (2017), Intensive correction order versus short prison sentence: A comparison of re-offending, *Crime and Justice Bulletin* no. 207. I den sistnämnda studien fann forskarna att risken för att återfalla var mellan 11–31 % lägre för de som stod under intensivövervakning (ICO) jämfört med de som avtjänade ett fängelsestraff upp till 24 månader i anstalt.

¹¹⁹ Berecochea och Jaman, *Time Served in Prison and Parole outcome: An Experimental Study*, Report no. 2, California Department of Corrections (1981).

¹²⁰ Snodgrass m.fl., *Does the Time Cause the Crime? An Examination of the Relationship Between Time Served and Reoffending in The Netherlands*. *Criminology*, 49(4) s. 1149–1194 och Wermink, *Short-Term Effects of Imprisonment Length on Recidivism in the Netherlands*, *Crime & Delinquency*, 64(8) s. 1057–1093.

¹²¹ Mastrobuoni & Terlizze, 2014, *Rehabilitating Rehabilitation: Prison Conditions and Recidivism*. EIEF Working Paper 13/14.

¹²² Wan m.fl. (2014), *Parole Supervision and reoffending*, *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice* no. 485.

men det finns också studier som nått slutsatsen att längre frihetsberövanden (vid tidiga frigivningar) varit motiverade av ekonomiska skäl.¹²³

Vad säger forskningen om fängelsestraffets betydelse för återfallsrisken?

Det finns många forskare som menar att fängelsestraffet som sådant är kriminogent (ger upphov till kriminellt beteende) och att det i sig leder till fler återfall efter frigivningen.¹²⁴ Ett fängelsestraff som avtjänas i anstalt innebär ofta flera negativa konsekvenser för den dömda och inte sällan för dennes anhöriga. Fängelsestraff leder till sämre arbetsmarknadsutfall, mätt i arbetsinkomst och sysselsättning. Ett mönster är att fängelsestraff tycks försämra dömda individers framtida socioekonomiska utfall.¹²⁵

Det finns också studier som visar att icke frihetsberövande påföljder har mer brottsavhållande effekter än fängelsestraff.¹²⁶ I en metaanalys från 2021 baserad på 116 studier var frågan vilken effekt frihetsberövande påföljder har på återfall i brott. Författarna fann att frihetsberövande påföljder inte har någon återfallsreducerande effekt eller till och med ökade återfallen något jämfört med till exempel skyddstillsyn. De menade också att det är osannolikt att fängelsepåföljder minskar återfall i brott om de inte kombineras med rehabiliterande verkställighetsinnehåll som kan förändra den dömda i positiv riktning utifrån forskning om vad som faktiskt fungerar.¹²⁷

I en studie fokuserar man särskilt på genomförda studier som vinnlagt sig om att minimera de snedvridande effekterna av så kallad urvalsbias, det vill säga att det sällan är slumpmässigt vilka som döms till vilken påföljd, utan bland annat beror på den dömdes ålder, tidigare brottslighet och andra individspecifika faktorer. Resultaten visade att en fängelsepåföljd hade liten effekt på återfallsrisken, men i vissa

¹²³ Kriminalvården, Kort om straffskärpningar s. 12 och 18 med vidare hänvisning till bl.a. Helland och Tabarrok, Does Three Strikes Deter? A Nonparametric Estimation, *The Journal of Human Resources*, 42(2) s. 309–330, Rose och Shem-Tov, Does Incarceration Increase Crime? (hämtad via <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3205613> den 7 mars 2023) och Owens, More Time, Less Crime? Estimating the Incapacitative Effect of Sentence Enhancements, *Journal of Law and Economics*, 52(3) s. 551–579.

¹²⁴ Nagin m.fl., Imprisonment, and reoffending, i Tonry (red.), *Crime and Justice: A Review of Research* vol. 38 2009 och t.ex. Bonta och Andrews, *The Psychology of Criminal Conduct* s. 282 f. med vidare hänvisning till flera internationella studier.

¹²⁵ Grönqvist m.fl., a.a.

¹²⁶ Villettas m.fl., The Effect in Custodial vs. Noncustodial Sentences on Re-offending, *A Systematic Review of the State of the Evidence* (2009).

¹²⁷ Petrich m.fl., Custodial sanctions and reoffending: a meta-analytic review, *Crime & Justice* 2021;50 s. 353–424.

studier syntes en positiv effekt. Det var då återigen fråga om fängelsemiljöer där den dömda erbjöds rehabiliterande åtgärder som skola, utbildning och psykologisk behandling.¹²⁸

Att genom *individuell avskräckning* minska brottsligheten har i princip inget stöd i forskningen. Forskning visar snarare att det inte är rädslan att dömas till ett strängt fängelsestraff som avskräcker från brottslighet utan snarare upptäcktsrisken, risken för gripande och lagföringen som sådan.¹²⁹

Även statistik från Kriminalvården vederlägger antagandet att straffet verkar avskräckande på individen då återfallsfrekvensen mycket tydligt ökar med antalet fängelsevistelser. Som påpekats i den straffrättsliga doktrinen tycks straffet i stället verka närmast inverterat: när individer som på förhand har en svag anknytning till samhället pekats ut som brottsliga framstår det som en plausibel psykologisk reaktion att individerna svarar genom att ytterligare ställa sig utanför gemenskapen och utveckla en kriminell identitet.¹³⁰

I en studie från Danmark, där effekterna av att straffmyndighetsåldern sänktes från 15 till 14 år undersöktes, visade också resultaten att brottsligheten i åldersgruppen inte minskade. Slutsatsen blev att lagändringen som sådan inte haft några avskräckande effekter.¹³¹

Också barn påverkas av en förälders fängelsevistelse. En studie fann till exempel att barnen fick sämre betyg, försämrade möjligheter att lyckas på arbetsmarknaden samt hade ökad risk att själva lagföras i vuxen ålder. Barn i de socioekonomiskt mest utsatta familjerna drabbades hårdast.¹³²

¹²⁸ Loeffler och Nagin, The impact of incarceration on recidivism, *Annual Review of Criminology* 2022;5 s. 133–152.

¹²⁹ Se t.ex. Nagin, Deterrence in the twenty-first century, *Crime and Justice*, (vol. 42, nr. 1) och Aebi m.fl., Is there a relationship between Imprisonment and Crime in Western Europe?, *European Journal of Criminal Policy Research* (2015;21) s. 425–446, Chalfin och McCrary, Criminal Deterrence: A Review of the Literature i *Journal of Economic Literature* 55 (1) s. 5–48 och Kriminalvården, Kort om straffskärpningar s. 5 och 9. Detsamma gäller den så kallade allmänpreventiva avskräckningstanken. På så sätt torde den nya satsningen med snabbare lagföring kunna ha påverkan på brottsnivån på så sätt att straff som avtjänas snabbt har större avskräckande effekt, se Grönqvist m.fl., Hur påverkar strängare straff risken för kriminalitet och andra utfall? s. 16.

¹³⁰ Holmberg, a.a. s. 91.

¹³¹ Damm m.fl., Lowering the minimum age of criminal responsibility: Consequences for juvenile crime and education.

¹³² Dobbie m.fl., The Intergenerational Effects of Parental Incarceration.

Våra slutsatser utifrån forskningsgenomgången

Utifrån forskningen och genomförda studier, som generellt försökt mäta effekterna av bland annat längre strafftider och specifikt längre strafftider i anstalt före villkorlig frigivning, anser vi att det går att dra vissa slutsatser avseende sådana reformers effekter på återfall i brott.

Den internationella forskningen visar, liksom svensk forskning, att återfallen är färre bland de som villkorligt frigives, jämfört med de som frigives utan övervakning efter att ha avtjänat hela strafftiden. Det gäller särskilt om de villkorligt frigivna står under övervakning och kontroll med behandlande inslag.¹³³ Övervakningen är särskilt effektiv om den riktas mot de individer som har medel eller hög risk att återfalla i brott.

Längre tid i anstalt innan villkorlig frigivning har antingen ingen inverkan på återfallsfrekvensen eller höjer densamma, särskilt om de med goda frigivningsförhållanden hålls frihetsberövade under längre tid. Det finns också studier som visar att de som inte har någon möjlighet till villkorlig frigivning missköter sig mer under anstaltsvistelsen.

Tiden i anstalt tycks vidare ha olika betydelse och påverkan för olika grupper, bland annat utifrån tidigare lagföringar, ålder och konstaterad risk för återfall i brott. En förlängning av de kortaste straffen kan å ena sidan leda till minskad andel återfall efter frigivning, men en generell mildring av straffen för narkotikabrott ledde å andra sidan inte till fler återfall.

Det är mycket som tyder på att längre frihetsberövanden på kort sikt minskar brottsligheten i samhället, men hur brottsnivån påverkas på längre sikt är osäkrare. Det är dock inte möjligt att med stöd av forskning eller statistik dra slutsatsen att en förlängd anstaltstid förebygger eller förhindrar återfall i brott över tid. Det ökade samhällsskyddet är i stället begränsat till det förlängda frihetsberövandet. Man uppnår således en temporär inkapaciteringseffekt genom den förlängd anstaltsvistelse, men den är aldrig längre än den utdömda straff-

¹³³ Ooi och Wang (2022), The effect of parole supervision on recidivism, *Crime and Justice Bulletin* no. 245 s. 3 med vidare hänvisning till Solomon m.fl. (2005), Does Parole Work? Analysing the impact of postprison supervision on re-arrest outcomes (Washington, Urban Institute), Ostermann (2015 och 2013), Active supervision and its impact upon parole recidivism rates, *Crime & Delinquency* (59, 4) s. 487–509 samt How do former inmates perform in the community? A survival analysis of rearrests, reconstructions and technical parole violations, *Crime & Delinquency* (61, 2) s. 163–187 och Vito m.fl., (2017) The effectiveness of parole supervision: Use of propensity score matching to analyze reincarceration rates in Kentucky, *Criminal Justice Policy Review* (28,7) s. 627–640.

tiden. Dessutom måste beaktas att risken för återfall kan finnas kvar vid den senare frigivningstidpunkten, vilket innebär att brottet kan komma att begås ändå, men något senare. Genom längre strafftider flyttas således effekterna framåt i tiden, men inget görs åt orsakerna.

Det finns klart vetenskapligt stöd för att tiden i anstalt leder till bättre förutsättningar för ett liv utan kriminalitet efter frigivningen om den dömda till exempel deltar i arbetsmarknadsträning, KBT-terapi eller annan social träning. Vissa behandlingsprogram ger också positiva effekter i den meningen att färre återfaller i brott. Det finns studier som visar att vård och behandling kan minska riskerna för återfall i brott med upp till 30 procent. Detta bör tas till intäkt för att vi ska fortsätta att sträva efter att inom ramen för straffets verkställighet så långt som möjligt genom stöd och hjälp underlätta de dömdas anpassning.¹³⁴

12.6.6 Möjligheten att reagera med adekvata sanktioner vid misskötsamhet i anstalt och under prövotiden minskar

Systemet med villkorlig frigivning är en del av det straffrättsliga reaktionssystemet i stort och har ett mycket nära samband med återfallsregleringen.

Genom systemet har övergången från anstalt till ett liv utanför anstalt ansetts vara löst på ett rimligt sätt. Den villkorliga frigivningen innebär att den intagne får avtjäna viss del av strafftiden utanför anstalt under *villkor* att han eller hon under prövotiden avhåller sig från att begå brott samt i övrigt följer det som ålagts honom eller henne. För att systemet ska ha någon trovärdighet måste överträdelser av dessa villkor vara sanktionerade. Den mest ingripande sanktionen har sedan institutet infördes varit att den som bryter mot villkoren får avtjäna det reststraff som hon eller han hade kvar vid frigivningen. Genom systemet med villkorlig frigivning möjliggörs på detta sätt adekvata reaktioner mot den som inte sköter sig efter frigivning från anstalt.

Möjligheten att besluta om uppskjuten villkorlig frigivning ger också Kriminalvården ett kraftfullt verktyg att ingripa vid misskötsamhet under anstaltsvistelsen. Det nu sagda är något som måste be-

¹³⁴ Jfr prop. 1987/88:120 s. 38 och SOU 1986:14 s. 76.

aktas noga vid bedömningen av om förändringar i reglerna om villkorlig frigivning är påkallade.

Med ett system som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas förloras såväl möjligheten att förverka dagar av den villkorligt medgivna friheten vid allvarlig misskötsamhet som vid återfall i brott. Det vilande hotet om återintagning i anstalt för fortsatt avtjänande, som har ansetts ge en brottsförebyggande effekt, går därmed förlorat. En ändring i nu angiven riktning är således genomgripande på systemnivå och den för med sig att ett annat sanktionsystem vid misskötsamhet eller återfall i brott måste tillskapas.

Detsamma gäller för övrigt under avtjänandetiden på anstalt. Om huvudregeln är att hela strafftiden ska avtjänas i anstalten kommer det inte finnas någon reell sanktion, utöver varning, att tillgripa vid misskötsamhet eftersom det inte kommer vara möjligt att skjuta fram den villkorliga frigivningen. Den dömda kommer givetvis vara medveten om att misskötsamhet påverkar möjligheten att villkorligt frigges, men där och då kommer någon sanktion (utöver varning) inte att finnas. En sådan ordning kan därför tvärtom leda till att anstaltsdisciplinen försämras, vilket också stöds av forskningen som presenterats.

12.6.7 Kostnadseffektivitet och Kriminalvårdens kapacitetsbehov

Vi ska enligt direktiven motivera våra ställningstaganden utifrån kostnadseffektivitet när det finns alternativa lösningar.¹³⁵ I kapitel 24 redovisar vi vad en reform i nu angiven riktning skulle kosta. Att ändra systemet med villkorlig frigivning så att sådan endast beviljas vid särskilda skäl samt efter tre fjärdedelar av strafftiden skulle enligt våra beräkningar leda till en ökning med omkring 3 600 fängelseår, till en kostnad om 6,9 miljarder kr per år.

Det framstår som tämligen självklart att om en så stor kostnadsökning ska kunna försvaras måste det på förhand stå klart att reformen leder till betydelsefulla och eftersträvansvärda effekter.

Som vi redan påpekat är effekterna av att inskränka den villkorliga frigivningen oklara. Ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv är en sådan ändring följaktligen inte försvarbar.

¹³⁵ Se också 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) där det framgår att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

Ett skäl som i den internationella diskussionen ofta anges för att ha ett system med villkorlig frigivning, men som möjligen inte har fått lika stor uppmärksamhet i Sverige, är att det handlar om att effektivt hålla nere fängelsepopulationen genom att generellt förkorta anstaltstidernas längd.

Ett annat sätt att uttrycka saken är att Kriminalvårdens resurser, och platserna i anstalterna, bör prioriteras till de dömda som behöver vara inlåsta med hänsyn till samhällsskyddet. I samband med ändringar av reglerna om villkorlig frigivning i början av 1980-talet ansågs den oroande beläggningssituationen vid Kriminalvårdens anstalter och de akuta problem som det medförde tala för att minimitiden som måste passera innan villkorlig frigivning kunde beviljas borde sänkas från tre till två månader.¹³⁶ Straffsystemkommittén anförde att de effekter som den villkorliga frigivningen har på anstaltspopulationen var av avgörande betydelse för deras ställningstagande att den villkorliga frigivningen inte borde avskaffas helt trots att mycket talade för det. Kommittén kunde inte stå bakom en sådan ökning av repressionen i samhället.¹³⁷

Den situation som Kriminalvården nu står inför är oroande och överbeläggningen påverkar myndighetens möjligheter att utföra sitt uppdrag att arbeta återfallsförebyggande, vilket i sin tur drabbar de intagna negativt och i förlängningen också minskar samhällsskyddet (se vidare om överbeläggningens negativa effekter i kapitel 14).¹³⁸

Vi menar att detta måste tillmätas betydelse när genomgripande förändringar av straffsystemet diskuteras. Det framstår inte som en lämplig reform att i den situation som nu råder skärpa reglerna om villkorlig frigivning över hela linjen, särskilt inte mot bakgrund av att effekterna är så osäkra. Kriminalvården riskerar att hamna i en situation som myndigheten inte kan hantera. En sådan utveckling kan vi inte ställa oss bakom.

¹³⁶ Prop. 1982/83:85 s. 8 med vidare hänvisning till prop. 1981/82:100 bilaga 5 s. 32 och 76.

¹³⁷ SOU 1995:91 s. 337.

¹³⁸ Se här till Kriminalvården, Årsredovisning 2023 men också JO-beslut den 11 januari 2023 (dnr 2902-2022), JO 2021/22 s. 261, JO 2022/23 s. 158 och JO-beslut den 11 maj 2023 (dnr 5237-2022) där JO konstaterar att den ansträngda beläggningssituationen får mycket negativa konsekvenser för de intagna.

12.6.8 Omvärldsfaktorer

System med någon slags villkorlig frigivning från fängelsestraff finns såvitt känt i alla med Sverige jämförbara länder. I de nordiska länderna har den villkorliga frigivningen alltsedan den infördes under 1900-talets början förståtts som ett avslutande och viktigt led i straffverkställigheten, och inte bara som något som kommer den som betett sig väl till godo.¹³⁹ Detta synsätt har fört med sig att de obligatoriska inslagen i praktiken har varit relativt stora, även om systemet till det yttre byggt på regler som ger utrymme för en individuell bedömning i det enskilda fallet. Detta gäller till stor del också för övriga Europa.

Noteras bör att det i flertalet länder, och i samtliga nordiska länder, finns en möjlighet att villkorligt frige de dömda redan efter halva strafftiden, eller till och med efter en tredjedel, vilket lett till att det i 26 kap. 6 § andra stycket brottsbalken finns en regel som anger att om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömde kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än efter två tredjedelar.

Med tanke på det alltmer utbredda straffrättsliga verkställighets-samarbetet i Norden och Europa är det helt klart en fördel att vi har en ordning som i vart fall i huvudsak ligger i linje med andra länders system. Det kan också starkt ifrågasättas om det finns skäl att införa ett system där villkorlig frigivning normalt inte förekommer i strid med vad som annars gäller i våra grannländer och i jämförbara länder i Europa. Även här bör beaktas att den sammantagna bilden utifrån forskningen är att återfallen i brott inte kommer att minska genom att reglerna om villkorlig frigivning ändras.

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

Den ”obligatoriska” villkorliga frigivningen i dess nuvarande form infördes för att tillgodose att de som är i störst behov av stöd får sådant under övergången från ett liv i anstalt till ett skötsamt liv i frihet. Det är för de som har missbruksproblem, en svag förankring på arbets-

¹³⁹ Se t.ex. Greve m.fl., Kommenteret straffelov. Almindelig del (10 upplagan) s. 336.

marknaden och inte sällan besvärliga levnadsvillkor i övrigt som den villkorliga frigivningen är allra viktigast.

Om systemet förändras i den riktning som pekas ut i direktiven finns därför en risk för att de som är i störst behov av stöd i stället får mindre stöd. Dessa individer kommer i större utsträckning att avtjäna hela sitt straff i anstalt medan de som lever under mer ordnade förhållanden kommer att frigges villkorligt och därmed få tillgång till stöd och hjälp, trots att de inte har behov av det. Det går inte att blunda för att den villkorliga frigivningen i ett sådant system blir vad den beskylls för att vara i dag: en straffavkortning. Ändringen skulle därmed bli kontraproduktiv.

Enligt vår mening är det viktigt att de som är i behov av stöd och kontroll inför steget ut i samhället fortsatt får det i ett reformerat system. Ett av Kriminalvårdens huvudsakliga uppdrag är att minska risken för återfall i brott.¹⁴⁰ Behovet av stöd för de som ska lämna en kriminell livsstil är ofta omfattande och ser olika ut. Det kan röra sig om rent praktiska behov, men även om till exempel psykologiska och medicinska behov. Särskilt långvariga frihetsberövanden leder dessutom till institutionaliseringseffekter och inte sällan försvårar de återgången till ett skötsamt liv utanför anstalten.¹⁴¹

Hjälp och stöd efter en tid i kriminalvårdsanstalt behövs med andra ord dels för att bibehålla de positiva förändringar som förhoppningsvis skett under denna, dels för att det är fråga om människor som har sämre förutsättningar än människor i allmänhet.

Den frigivne har givetvis ett eget ansvar för sin livssituation och inför den förändring som måste till för ett liv utan kriminalitet, men det framstår enligt vår mening som mindre sannolikt att återanpassningen kan ske helt utan stöd från samhället. Det är därför enligt vår mening fullt rimligt att samhället även i framtiden ger dessa individer stöd under en period efter ett avtjänat fängelsestraff. Om återanpassningen ska bli framgångsrik måste flera aktörer samverka. Det framgår av instruktionen för Kriminalvården att myndigheten ska vidta åtgärder som syftar till att förbereda frigivningen under hela straff-

¹⁴⁰ Se t.ex. 2 § förordningen med instruktion för Kriminalvården.

¹⁴¹ Se t.ex. Foucault som argumenterar för att fängelset framför allt producerar kriminella och kriminalitet, vilket får stöd av senare års studier av fängelsets 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.

verkställigheten. Det kan inte nog understrykas att det nu sagda är en viktig pusselbit i ett effektivt och framgångsrikt återanpassningsarbete.

Även i direktiven betonas att övergången från ett liv i anstalt till ett liv i frihet innebär många svårigheter och risker för den frigivne. Därför bör, framhålls det, stor hänsyn tas till intresset av att på individnivå motverka och förhindra återfall i brott under verkställigheten. Vi delar denna utgångspunkt.

Utgångspunkten i våra direktiv är att villkorlig frigivning ska förtjänas, det vill säga vara en morot, och inte någonting som inte kommer alla till del. Samtidigt går det inte att bortse från att om samhällsskyddet ska stärkas reellt genom att färre återfaller i brott måste den som avtjänat sitt fängelsestraff få sådana verktyg att han eller hon klarar av ett liv i frihet.

12.6.10 Den villkorliga frigivningen som en del av straffsystemet

Frågan om vid vilken tidpunkt, eller enligt vilka regler villkorlig frigivning ska ske, är nära förknippad med det utmätta straffet och bör därför betraktas som en del av straffsystemet (se ovan avsnitt 12.4.2).

Det har flera gånger tidigare konstaterats att det är mycket svårt att finna kriterier som på ett godtagbart sätt urskiljer vem som ska frigives villkorligt i system som bygger på en prövning i det enskilda fallet.¹⁴² Det anges särskilt i våra direktiv att det krävs särskilda överväganden just gällande vad som ska utgöra skäl för frigivning. Vi har tolkat våra direktiv som att vi inte ska ompröva den nyligen framförda slutsatsen att risk för återfall inte bör utgöra ett skäl mot villkorlig frigivning.¹⁴³ Som vi redovisat ovan anser vi att den nära kopplingen mellan den villkorliga frigivningen och straffet som sådant innebär att principer om likabehandling och förutsebarhet bör gälla även i relation till den villkorliga frigivningen. Detta har betonats i de äldre förarbetena.¹⁴⁴ En ordning som bygger på en omvänd presumtion är otvivelaktigt sämre förenlig med den utveckling som straffsystemet genomgått sedan 1980-talet, där behovs- och prognoskriterier i stor utsträckning har utmönstrats.¹⁴⁵

¹⁴² Se t.ex. SOU 1995:91 s. 337.

¹⁴³ SOU 2017:61 och prop. 2018/19:77 s. 20 f.

¹⁴⁴ Se t.ex. prop. 1997/98:96 s. 120 och prop. 2005/06:123 s. 58.

¹⁴⁵ Se främst påföljdsbestämmningspropositionen 1987/88:120 samt prop. 1997/98:96, men också SOU 2017:61.

Straffsystemet bygger vidare på en humanitetsprincip som i kort-het innebär att straffrättsliga ingripanden bör präglas av rimlighet och måttlighet samt med respekt för var och ens människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (1 kap. 4 § fängelselagen).¹⁴⁶

En omvänd presumtion riskerar att i mindre utsträckning svara mot dessa grundläggande principer eftersom ökad flexibilitet i reglerna leder till att en administrativ myndighet i praktiken åläggs befogenhet att besluta i frågor om det faktiska frihetsberövandets längd. Det kan i sin tur leda till olikhet inför lagen och bristande förutsebarhet. Det finns också en uppenbar risk för att sådana omständigheter som redan tillmätts betydelse vid domstolens straffmätning beaktas på nytt vid frigivningsprövningen. En sådan ordning har avfärdats flera gånger då den anses leda till en omotiverad dubbelbestraffning.

12.6.11 Skäl som talar för en omvänd presumtion

Det finns ett antal argument som brukar anföras för att presumptionen för villkorlig frigivning ska vara den omvända, det vill säga att huvudregeln ska vara att hela strafftiden ska avtjänas i anstalt och att villkorlig frigivning endast ska beviljas vid särskilda skäl.

Vad det gäller brottsofferperspektivet så har vi i kapitel 4 utvecklat vår syn på brottsofferrelaterade frågor och vi hänvisar till vad som framkommit där. Att brottsoffer som kollektivt önskar strängare regler om villkorlig frigivning finns det inget stöd för. Däremot är det självklart att reglerna om villkorlig frigivning ska vara utformade så att de på bästa sätt tillgodoser brottsofferperspektivet och brotts-offrens trygghet.

De som förespråkar en omvänd presumtion framför inte sällan att om fler avtjänar hela sitt straff i anstalt minskar glappet mellan den utdömda strafftiden och den tid som avtjänas i anstalt och att en sådan ordning skulle leda till att straffsystemet upplevs som mer trovärdigt av den breda allmänheten. Det är givetvis ett korrekt antagande att fler skulle avtjäna hela strafftiden i anstalt med en omvänd presumtion, men utifrån vår grundsyn att villkorlig frigivning inte innebär någon straffavkortning utan främst en ändrad plats för verkställigheten (utanför anstalt i stället för i anstalt), förlorar dock det

¹⁴⁶ Se t.ex. Ulväng, Påföljds konkurrens – Problem och principer s. 107.

argumentet sin tyngd. Vår bedömning är att det är lämpligare att i stället förtydliga vad villkorlig frigivning innebär och på så sätt öka förståelsen bland den breda allmänheten och därigenom få dem att uppleva straffsystemet som mer trovärdigt. De fördelar som följer med en successiv utslussning till samhället och det straffhot som därunder vilar över den dömda är enligt vår mening så stora att den eventuella psykologiska och optiska effekt som en omvänd presumtion för med sig inte kan anses väga särskilt tungt som skäl för en sådan ändring.

I flera av riksdagens tillkännagivanden, som vi beaktar inom ramen för våra överväganden och som finns sammanfattade i bilaga 3, framhålls att en omvänd presumtion skulle leda till att den dömda får ökat incitament att sköta sig och delta i behandling. Som vi har påpekat ovan måste den dömda redan i enlighet med gällande regler förtjäna sin villkorliga frigivning. Upprepad underlåtenhet att till exempel delta i anvisade åtgärder eller behandling ska leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Det finns heller ingen forskning eller någon statistik som visar att den dömdes beteende skulle främjas av, eller att återfallen skulle minska av, att det införs en presumtion för den motsatta ordningen. Som redan påpekats visar forskningen snarare att en omvänd presumtion försämrar anstaltsdisciplinen på så sätt att den dömda ”ger upp” ett skötsamt beteende och tänker att det ändå är så att hela tiden ska avtjänas i anstalt och att det därför inte spelar någon roll hur man betar sig. Vår bedömning är därför att inte heller dessa skäl talar för en omvänd presumtion.

I nästa avsnitt övergår vi till att analysera om det finns skäl att höja kvotdelen som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras.

12.7 Ska kvotdelen ändras?

12.7.1 Inledning

Alltsedan den villkorliga frigivningen infördes i Sverige 1906 har huvudsakligen två kvotdelar använts: två tredjedelar respektive en hälftendel.¹⁴⁷ Frågan om vilken kvotdel som ska gälla har en högst reell betydelse på så sätt att den avgör vilken tid som den dömda måste

¹⁴⁷ Även fem sjättedelar har förekommit, men endast undantagsvis.

avtjänas i anstalt innan villkorlig frigivning kan aktualiseras. Som vi konstaterat ovan så innebär längre tid i anstalt att den dömda under längre tid förhindras att begå brott ute i samhället. Kvotdelen är också viktig i avvägningen mellan att hålla fångpopulationen på en rimlig nivå och att straffsystemet ska framstå som trovärdigt.¹⁴⁸

Ur ett trovärdighetsperspektiv är det enligt vår mening viktigt att den ådömda strafftiden inte i för stor utsträckning avviker från den strafftid som avtjänas i anstalt. Med den nuvarande ordningen avtjänas alltid dubbelt så lång tid i anstalt som utanför anstalt (två tredjedelar är dubbelt så mycket som en tredjedel). I detta avsnitt analyserar vi om det finns skäl att ändra på detta så att tre fjärdedelar i stället ska avtjänas i anstalt innan villkorlig frigivning kan aktualiseras.

¹⁴⁸ Prop. 1987/88:120 s. 31 och SOU 1995:91 s. 347.

12.7.2 Hur mycket förlängs tiden i anstalt med tre fjärdedelar?

Tabell 12.4 Alternativa kvotdelar. Jämförelsen i ytterligare tid är mot två tredjedelsfrigivning

Strafftid	VF efter två tredjedelar	VF efter tre fjärdedelar	Ytterligare tid i anstalt tillika minskad tid att förverka
3 mån	2 månader	2 månader och 8 dagar	8 dagar
6 mån	4 månader	4 månader och 15 dagar	15 dagar
1 år	8 månader	9 månader	1 månad
1 år och 6 mån	12 månader	13 månader och 15 dagar	1 månad och 15 dagar
2 år	1 år och 4 månader	1 år och 6 månader	2 månader
3 år	2 år	2 år och 3 månader	3 månader
4 år	2 år och 8 månader	3 år	4 månader
5 år	3 år och 4 månader	3 år och 9 månader	5 månader
6 år	4 år	4 år och 6 månader	6 månader
7 år	4 år och 8 månader	5 år och 3 månader	7 månader
8 år	5 år och 4 månader	6 år	8 månader
9 år	6 år	6 år och 9 månader	9 månader
10 år	6 år och 8 månader	7 år och 6 månader	10 månader
11 år	7 år och 4 månader	8 år och 3 månader	11 månader
12 år	8 år	9 år	1 år
13 år	8 år och 8 månader	9 år och 9 månader	1 år och 1 månad
14 år	9 år och 4 månader	10 år och 6 månader	1 år och 2 månader
15 år	10 år	11 år och 3 månader	1 år och 3 månader
16 år	10 år och 8 månader	12 år	1 år och 4 månader
17 år	11 år och 4 månader	12 år och 9 månader	1 år och 5 månader
18 år	12 år	13 år och 6 månader	1 år och 6 månader

Tabellen visar att den ytterligare tid i anstalt som följer av en kvotdel om tre fjärdedelar är relativt begränsad.¹⁴⁹ Det handlar om ytterligare en tolfedel i anstalt, jämfört med nuvarande kvotdel om två tredjedelar. Som exempel kan nämnas att vid en strafftid om tio år rör det sig om ytterligare tio månader i anstalt. Det kan i och för sig inte

¹⁴⁹ Enligt 26 kap. 1 § brottsbalken får fängelse på viss tid inte understiga fjorton dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. Det är således vid flerfaldig brottslighet samt återfall och i vid vissa särskilt allvarliga brott som straffvärdet överstiger 10 år.

uteslutas att en sådan förändring i någon mån skulle bidra till att öka tilltron till den villkorliga frigivningen hos den bredare allmänheten och därmed öka dess legitimitet. En ökning av kvotdelen skulle på så sätt kunna föra med sig psykologiska och optiska fördelar.¹⁵⁰

En ytterligare aspekt att ha med sig är att den ökade tiden i anstalt leder till mindre tid att förverka vid misskötsamhet eller återfall i brott. På så sätt blir det vilande straffhotet mindre framträdande. Vid en strafftid om tio år finns det vid frigivning efter två tredjedelar 3 år och 4 månader att förverka och efter tre fjärdedelar finns det i stället 2 år och 6 månader att förverka. På lägre straffnivåer, till exempel tre år finns det efter två tredjedelar ett år att förverka och efter tre fjärdedelar finns det nio månader.

12.7.3 Effekterna av en förlängd anstaltstid är oklara och kostnaden är stor

Det som talar emot en höjning av kvotdelen är vad som redan påpekats ovan i anslutning till forskningsgenomgången. Även vid en högre kvotdel skulle följderna bli att fler dömda avtjänar längre tid i anstalt. Sådana argument som anförts avseende presumtionen för villkorlig frigivning gör sig med andra ord gällande även i relation till förändring av kvotdelen. Som vi har funnit ovan går det inte att med stöd av forskning, studier eller statistik dra slutsatsen att en förlängd anstaltstid förebygger eller förhindrar återfall i brott på ett generellt plan, det vill säga utöver den förlängda anstaltstiden. Förutom den förlängda tiden som inlåst bidrar därmed inte en ökad kvotdel till att öka samhällsskyddet. Den ökade tiden i anstalt är dessutom inte särskilt betydande och statistiken visar dessutom att det är relativt sällan som en person, som begått ett allvarligt brott, återfaller i allvarlig brottslighet kort tid efter frigivningen.

Om den dömda inte rehabiliteras under den förlängda tiden ökar således inte förutsättningarna för ett liv utan kriminalitet och effekten är därmed alltid begränsad till det förlängda frihetsberövandet. Med tanke på fängelsestraffets kriminogena effekter kan det inte heller uteslutas att förlängda anstaltsvistelser leder till en ökad återfallsrisk. På så sätt kan den nu diskuterade reformen tvärtom minska samhällsskyddet på lång sikt.

¹⁵⁰ I SOU 1986:14 framhålls att en ändring av kvotdelen för med sig psykologiska och optiska fördelar och har att göra med straffsystemets legitimitet, se s. 89.

Enligt våra beräkningar skulle en ökning av kvotdelen i nu anført avseende, tillsammans med en ändrad presumtion, därtill innebära en ökning med omkring 3 600 fängelseår, vilket i så fall skulle uppgå till en årlig kostnad om 6,9 miljarder kronor. Att endast höja kvotdelen innebär, utifrån en straffmassa om 14 000 fängelseår, cirka 1 200 tillkommande fängelseår till en kostnad om 2,2 miljarder kronor. Denna ökade kostnad bör sättas i relation till att Kriminalvårdens tilldelade anslag för 2024 är 16,1 miljarder.¹⁵¹

12.7.4 Ordningen i övriga Norden

De kvotdelar som används i de nordiska länderna har redovisats ovan i avsnitt 12.3. Sverige skulle avvika klart i repressiv riktning om kvotdelen höjdes. I samtliga nordiska länder finns möjlighet att villkorligt frige den dömda redan efter att halva straffet är avtjänat och i vissa länder så tidigt som efter att en tredjedel av strafftiden har avtjänats i anstalt. Även här kan nämnas regeln i 26 kap. 6 § andra stycket brottsbalken som medger halvtidsfrigivning i de fall utländska domar verkställs i Sverige om reglerna om villkorlig frigivning är generösare i det andra landet.

12.8 Våra slutsatser avseende presumtionen för villkorlig frigivning och avtjänad kvotdel

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att ta bort presumtionen för villkorlig frigivning. Det bör inte införas en ordning som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas.

Det finns inte heller tillräckliga skäl för att öka den strafftid som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan beviljas. Kvotdelen av den strafftid som ska avtjänas i anstalt bör därför även fortsättningsvis vara två tredjedelar.

Ur såväl ett samhälleligt som ett mänskligt perspektiv, inklusive ett brottsofferperspektiv, finns det ett starkt intresse av att på bästa sätt förhindra återfall i allvarlig brottslighet. Möjligheterna att åstadkomma detta genom att förändra reglerna om villkorlig frigivning är dock

¹⁵¹ Regeringen, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Kriminalvården s. 6.

ytterst begränsade. En omvänd presumtion liksom en större kvotdel vad gäller villkorlig frigivning skulle förvisso föra med sig att fler personer skulle vara frihetsberövade under längre tid, men när man överväger förändringar i systemet med villkorlig frigivning måste man komma ihåg att ett tidsbestämt fängelsestraff alltid är ändligt. Ett ökat samhällsskydd nås därför i huvudsak under själva frihetsberövandet och samhällsskyddet är således temporärt.

När straffet är avtjänat måste den dömda friges, även om det står klart att han eller hon då kommer att återfalla. Det går därför inte att säga att en sådan förlängning av frihetsberövandet som det här kan bli fråga om kan förebygga eller förhindra återfall i allvarlig brottslighet sett ur ett längre perspektiv. Vi kan helt enkelt inte med säkerhet säga att längre tider i anstalt ökar samhällsskyddet i betydelsen att färre brott kommer att begås.

Om den dömda rehabiliteras under anstaltsvistelsen kan dock samhällsskyddet öka. Som tidigare framhållits av Frigivningsutredningen kan mot den bakgrunden hävdas att en förlängning av frihetsberövandet är eftersträvansvärt eftersom det innebär att tiden för behandling i anstalt förlängs.¹⁵² Som framgår i kapitel 3 är återfallsfrekvensen som högst bland de som döms till korta strafftider. Det finns studier som visar att vård och behandling kan minska riskerna för återfall i brott med upp till 30 procent. Att öka längden på de korta straffen skulle därför kunna ha en viss återfallsförebyggande effekt genom att fler dömda skulle hinna genomgå ett program under sin tid i anstalt. Tiden att arbeta återfallsförebyggande utifrån den dömdes risk, behov och mottaglighet skulle också förlängas. Att däremot förlänga strafftiderna i anstalt vid allvarlig brottslighet som redan enligt gällande regler leder till långa straff kan dock inte förväntas leda till ett minskat antal återfall. Dessa dömda hinner redan enligt gällande regler gå igenom relevanta och lämpliga program under sin tid i anstalt.

Som det ser ut i dag har Kriminalvården också stora svårigheter att utföra sitt uppdrag att arbeta återfallsförebyggande. Forskning och statistik visar inte heller att en förlängning av frihetsberövandet annat än i ytterst få fall samt endast vid korta strafftider kommer att leda till att fler rehabiliteras under en förlängd anstaltsvistelse. Således blir vår slutsats att det finns visst stöd för att en förlängning av de kortaste straffen skulle kunna leda till ökad rehabilitering, men att det inte gäller de långtidsdömda. De vetenskapliga studierna ger också

¹⁵² SOU 2017:61 s. 173.

stöd för att åtgärder inom frivården är mer effektiva än sådana i anstalt. Här är det därför återigen viktigt att ha med sig att fängelsestraffet inte tar slut för att den dömda frigives villkorligt från anstalt. Det återfallsförebyggande arbetet fortsätter även under prövotiden, det vill säga under verkställigheten utanför anstalt.

Som framhålls i våra direktiv har det nuvarande systemet med villkorlig frigivning i fråga om det övervägande antalet dömda i huvudsak alltjämt goda skäl för sig. Vi anser inte heller att det inte är adekvat att använda den villkorliga frigivningen som ett medel för att åstadkomma strängare straffrättsliga ingripanden mot sådana brottstyper eller sådana kategorier av dömda som för stunden anses förtjänta av det. Det är helt enkelt inte rimligt att den specifika brottsutvecklingen i en särskild kontext (t.ex. skjutningar som utförs av de som tillhör kriminella organisationer) får till följd att systemet med villkorlig frigivning ändras på ett genomgripande och generellt plan, det vill säga för alla. Dessutom till en årlig kostnad om närmare 6,9 miljarder kronor. Här är vårt förslag om det nya säkerhetsstraffet (se kapitel 9) av direkt betydelse och enligt vår mening ett mer träffsäkert förslag än att över hela linjen förändra systemet med villkorlig frigivning.¹⁵³

Intresset av ökat samhällsskydd måste enligt vår mening också ses i ett bredare perspektiv. Det handlar inte enbart om längre frihetsberövanden. Målet med frihetsberövande straff är dels att skydda samhället mot brott, dels att minska återfall i brott, bland annat genom ett aktivt arbete med den dömdes riskfaktorer för brott. Dessa mål kan endast nås om frihetsberövandet används för att så långt som möjligt anpassa den dömda så att han eller hon kan leva ett laglydigt liv efter frigivningen. På så sätt stärker ett välfungerande återfallsförebyggande arbete samhällsskyddet och i detta spelar den villkorliga frigivningen en helt avgörande roll.

Det finns alltså goda skäl att fortsätta att sträva efter att inom ramen för straffets verkställighet så långt som möjligt genom stöd och hjälp underlätta de dömdas anpassning, bland annat genom en kontrollerad och gradvis övergång till ett liv i frihet.¹⁵⁴ Som påpekats i den juridiska litteraturen ger även den etiska aspekten oss goda skäl att utforma kriminalvården med en ambition att göra den anständig, dräglig för de dömda samt konstruktiv för den som vill ta chansen

¹⁵³ Lab, Crime Prevention. Approaches, Practices and Evaluations (9 uppl.) s. 319 samt för svensk rätt SOU 2017:61 s. 175. Vikten av riktade åtgärder framhölls också av Göransson och Granström i en debattartikel i SvD den 2 sep 2023 "Kriminalpolitiken leder till ett sämre samhälle".

¹⁵⁴ Jfr prop. 1987/88:120 s. 38 och SOU 1986:14 s. 76.

att bryta med ett kriminellt livsmönster.¹⁵⁵ I Tyskland talar man till exempel om en humanitetsgrundsats, som ska ses som en ledstjärna avseende alla straff och som ger uttryck för att syftet med straffet, utöver samhällsskydd, är att återanpassa de dömda och föra tillbaka dem till den samhälleliga gemenskapen.

Konstruktiva behovsriktade behandlingsinsatser bör finnas och nyttjas under verkställigheten för att de bevisligen minskar risken för återfall i brott. Vi vet också att en mycket stor andel av de dömda har ett stort behov av stöd och hjälp samt kontroll, och detta bör i så stor utsträckning det är möjligt tillgodoses inom ramen för straff- och straffverkställighetssystemet. Det är därtill väl belagt i den kriminologiska forskningen att en mycket liten del av befolkningen står för en stor del av den samlade brottsligheten. Om dessa personer kan fångas upp och föras åter i den konventionella samhälleliga gemenskapen är mycket vunnet. En successiv återgång till samhället under kontrollerade former är således i sig en viktig och återfallsförebyggande åtgärd. Den samhälleliga och individuella vinsten av att tidigare brottsaktiva personer slutar med sin brottslighet är betydande och måste främjas även fortsättningsvis.

Det kan inte uteslutas att en reglering av aktuellt slag i stället leder till *negativa* konsekvenser. Som vi visat ovan är det ytterst oklart vad en längre tid i anstalt leder till. En sak som det dock råder konsensus om är att ett frihetsberövande för med sig negativa konsekvenser för de dömda. Den villkorliga frigivningen har alltsedan den infördes ansetts viktig just för att den underlättar den dömdes övergång från fängelsevistelsen till ett liv i frihet. Det är också möjligt att kontrollera och stödja den dömda under denna erfarenhetsmässigt svåra tid. Tiden närmast efter frigivning från anstalt är särskilt känslig från återfallssynpunkt och risken för återfall avtar med tiden. Den villkorliga frigivningen är därför ett viktigt led i den dömdes anpassning i samhället. Enligt vår mening finns det en uppenbar risk för att de förändringar som nu diskuteras urholkar systemet med villkorlig frigivning och att det leder till fler återfall i brott.

Det finns också goda skäl för att den dömda har en återstående strafftid vid frigivningen. Det mest uppenbara är att den dömda vet om att återfall i brott eller misskötsamhet leder till att ytterligare strafftid kommer att avtjänas på anstalt.

¹⁵⁵ Borgeke, Festskrift till Nils Jareborg s. 112.

Slutligen, som kommer att framgå i kapitel 21 där ett alternativt system presenteras, skulle en ändring av systemet med villkorlig frigivning kräva genomgripande följdändringar i hela straffsystemet. En sådan ordning blir också betydligt mer komplicerad och invecklad. Om syftet är ökad repression, med längre anstaltstider, menar vi att det är mer korrekt att i stället skärpa de straffskalor där behovet är som störst än att ändra systemet med villkorlig frigivning på ett så genomgripande sätt som har övervägts i detta kapitel. Det framstår också som mer adekvat att satsa resurserna på de dömda som utgör ett verkligt hot mot samhället (mer av så kallad selektiv inkapacitering, till vilken bland annat preventiva frihetsberövanden brukar räknas).

Som vi visat i kapitel 9 finns det anledning att införa det så kallade säkerhetsstraffet som ett led i att i större utsträckning skydda samhället mot vissa individer som visar en hög risk för att återfalla i allvarlig brottslighet. Enligt vår mening är det ett mer träffsäkert och ändamålsenligt sätt att åstadkomma ökat samhällsskydd jämfört med att inskränka möjligheten till villkorlig frigivning för alla som döms till tidsbestämda fängelsestraff.

Vår bedömning är således att presumptionen för villkorlig frigivning bör behållas, liksom att det inte finns tillräckliga skäl att höja den kvotdel som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras. Utöver att det framstår som rimligt för allmänheten att den dömda avtjänar hela sin strafftid i anstalt samt att längre strafftider i anstalt förhindrar att brott begås ute i samhället under en något längre tid har vi inte funnit något bärande skäl som talar för att systemet bör förändras i en sådan riktning.

Vårt förslag är i stället att skärpa systemet med villkorlig frigivning i ett flertal hänseende enligt vad som presenterats i kapitel 10 och 11 samt kort sammanfattats i inledningen till detta kapitel.

På så sätt bibehålls de fördelar som det nuvarande systemet för med sig, samtidigt som vissa delar skärps rejält, till exempel genom att det inte sker någon villkorlig frigivning på nytt efter ett beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet eller vid återfall i brott.

Om systemet med den villkorliga frigivningen innehåller goda möjligheter till övervakning och kontroll, samt även förses med ingripande och förutsebara sanktionsmöjligheter vid återfall och annan misskötsamhet, menar vi att systemet kommer att framstå som legitimt och trovärdigt även i dagens kriminalpolitiska miljö.

En av våra huvuduppgifter är dock att lämna ett förslag som innebär att villkorlig frigivning endast beviljas om det föreligger särskilda skäl och i så fall efter att tre fjärdedelar av straffet har avtjänats. I enligt med riksdagens tillkännagivande ska vi också ta ställning till om återfall bör vara ett absolut hinder mot att en dömd person villkorligt frigives. Vi återkommer därför till dessa frågor i kapitel 21.

I nästa avsnitt redovisar vi ett förslag som vi menar kommer tydliggöra den villkorliga frigivningens plats i det straffrättsliga systemet och bidra till en större förståelse för dess betydelse för att öka samhällsskyddet.

12.9 Ett förslag avseende villkorlig frigivning

12.9.1 Syftet med villkorlig frigivning, vad det innebär samt vad förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär ska komma till uttryck i lagtexten

Bedömning och förslag: För att öka förståelsen för systemet med villkorlig frigivning anser vi att det tydligt ska framgå av lagtexten dels vad villkorlig frigivning innebär, dels vad den syftar till.

En ny paragraf bör fogas till 26 kap. brottsbalken av vilken det ska framgå att den dömda får beviljas villkorlig frigivning i syfte att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället och därigenom minska risken för återfall i brott samt att det innebär att den som dömts till fängelse på viss tid får avtjäna en viss del av fängelsestraffet utanför kriminalvårdsanstalt under kontroll och villkor.

Vi föreslår också att det i samma paragraf ska framgå att förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär att den dömda helt eller delvis får avtjäna det straff som återstod vid den villkorliga frigivningen (reststraffet) i kriminalvårdsanstalt.

Som framhållits ovan menar vi att det ska tydliggöras att den villkorliga frigivningen och den prövotid som inleds vid denna inte innebär någon straffavkortning utan att det i stället handlar om ändrade verkställighetsvillkor. Detta bör framgå direkt av lagtexten och vi föreslår att det tas in en slags definition av villkorlig frigivning i brottsbalken. En sådan finns till exempel i den finska strafflagen.

Därutöver föreslår vi att det ska komma till uttryck i lagtexten att villkorlig frigivning beviljas i syfte att underlätta den dömdes anpassning i samhället och därigenom minska risken för återfall i brott. Vi bedömer att detta kommer att bidra till att systemet med villkorlig frigivning vinner ytterligare acceptans hos den bredare allmänheten och uppfattas som såväl välbehövligt som rimligt.

Slutligen anser vi att det finns flera fördelar med att i lag förklara vad som avses med förverkande av villkorligt medgiven frihet. Reglerna i 34 kap. brottsbalken beskrivs inte sällan som tämligen komplicerade och svåra att tillämpa. Begreppet är straffrättstekniskt och det är svårt att förstå vad förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär även genom att läsa lagtexten. Det kan nog till och med vara så att den som döms till ett fängelsestraff inte vet vad förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär. Det finns därför starka skäl för att beskriva rättsfiguren i lagtext, vilket vi föreslår.

Lagtexten ska således kompletteras med en skrivning om att ett beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär att den dömda återintas i anstalt för att avtjäna hela eller delar av det reststraff som återstod när han eller hon villkorligt frigavs från anstalt.

13 Permission och särskilda utslussningsåtgärder

13.1 Om uppdraget

Enligt de ursprungliga direktiven var vårt uppdrag att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär en tydligare koppling mellan deltagande i återfallsförebyggande åtgärder och beviljande av permission samt särskilda utslussningsåtgärder (frigång, vårdvistelse, halvvägshus och utökad frigång).

Enligt tilläggsdirektiven ska vi därutöver överväga och oavsett ställningstagande i sak föreslå ändringar i reglerna om permission i syfte att inskränka rätten till och skärpa villkoren för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt. En sådan inskränkning bör bland annat övervägas i relation till brottsaktiva personer inom kriminella nätverk. Möjligheterna till obevakade permissioner ska ses över med inriktningen att de ska minska. Ändringar i denna riktning redovisas i kapitel 24.

Vi ska också överväga och om lämpligt föreslå ändringar i verkställighetslagstiftningen gällande de särskilda utslussningsåtgärderna. Nödvändiga författningsförslag ska lämnas. Våra förslag lämnas i detta kapitel.

Inledningsvis redogör vi för de regler som i dag möjliggör för Kriminalvården att i vissa fall bevilja den dömde tillstånd att avtjäna delar av sitt fängelsestraff utanför anstalt. Ordningen i de övriga nordiska länderna redovisas också, liksom ett par internationella instrument som berör frågan om gradvis utslussning till samhället efter ett fängelsestraff.

13.2 Möjligheter till verkställighet utanför anstalt

13.2.1 Inledning

Under hela 1900-talet och framåt har det varit en självklarhet att en väl förberedd frigivning från anstalt innebär stora fördelar inte bara för den intagne och dennes närstående utan också för samhället i stort.¹

En grundtanke i 1974 års kriminalvårdsreform var att anstaltsvistelsen redan från början skulle inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten, allt i den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts (se 4 § kriminalvårdslagen, som har ersatts av fängelselagen).² Reformen 1974 innebär generellt en vidgad möjlighet till vistelser utanför anstalt.³ Regeringen tog 2001 initiativ till en försöksverksamhet för att intensifiera och strukturera frigivningsförberedelserna som innebar att dessa under den sista tiden i anstalt skulle vara inriktade på konkreta åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet.⁴ Som ett resultat av detta infördes samma år en bestämmelse i kriminalvårdslagen om konkreta åtgärder mot slutet av verkställigheten på anstalt för att på bästa sätt förbereda frigivningen (bestämmelsen motsvarade i stort sett nuvarande 7 § fängelseförordningen).

Som vi framhållit bland annat i kapitel 5 och 6 har Kriminalvården enligt sin instruktion till uppgift att särskilt vidta åtgärder som syftar till att förbereda frigivningen och myndigheten arbetar därför aktivt med olika former av frigivningsförberedelser. Det handlar till exempel om de så kallade särskilda utslussningsåtgärderna, vilka beskrivs nedan, men också om permission. En annan viktig del i frigivningsförberedelserna är att ha en god planering för tiden inför och efter villkorlig frigivning samt att verka för att den dömde kan verkställa slutet av sin strafftid i en så öppen anstalt som möjligt.

Vad särskilt gäller intagna i säkerhetsklass 1 (den högsta) är målet till exempel att deras frigivning ska förberedas genom successiv place-

¹ Se t.ex. SOU 2005:54 med vidare hänvisningar och prop. 2005/06:123 s. 21.

² Prop. 1974:20 s. 83.

³ Prop. 2009/10:135 s. 73. För en mindre kategori intagna medförde emellertid reformen strängare regler för verkställigheten när det gällde placering och möjligheten till vistelse utanför anstalt. Denna särreglering har bestått, även om målgruppen för regleringen har ändrats vid flera tillfällen, se prop. 1978/79:62, 1981/82:141, 1983/84:148 och 1997/98:95.

⁴ Prop. 2000/01:76, bet. 2000/01:JuU21, rskr. 2000/01:198. Det var också genom försöksverksamheten som det infördes en möjlighet att avtjäna den sista delen av fängelsestraffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (då s.k. IÖV-utsluss). Försöksverksamheten utökades genom prop. 2004/05:34 efter goda erfarenheter, se t.ex. Brå-rapport 2003:4, Fängelse i frihet och 2004:4, Ett steg på väg mot frihet.

ring i anstalt med lägre säkerhetsklass. Det förekommer normalt inte att intagna beviljas en särskild utslussningsåtgärd från en anstalt med säkerhetsklass 1. Från en anstalt i säkerhetsklass 2 är det mer vanligt förekommande och i säkerhetsklass 3 är grundprincipen att villkorlig frigivning ska föregås av en särskild utslussningsåtgärd. Vid kortare anstaltstider än sex månader kan det dock vara svårt att hinna förbereda för en placering i särskild utslussningsåtgärd så i de fallen är det mycket ovanligt med utslussningsåtgärder.⁵

13.2.2 Permission

Kort om tidigare reglering

År 1938 infördes en möjlighet att bevilja den som dömts till ungdomsfängelse permission, till exempel för att besöka föräldrahemmet eller en arbetsgivare.⁶ För andra intagna fanns endast möjlighet att beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt vid en nära anhörigs begravning eller liknande. Genom 1945 års verkställighetslag infördes dock en generell möjlighet att ge intagna tillstånd att lämna anstalten. Som krav gällde att det med hänsyn till strafftidens längd eller annars förelåg starka skäl och det fick inte föreligga fara för missbruk. Vid korta strafftider krävdes därutöver särskilda skäl. En tid därefter infördes i tillämpningsföreskrifterna en åtskillnad mellan särskild permission (för vissa speciella angelägenheter) och regelbunden permission, som kunde beviljas om särskilt angivna förutsättningar var uppfyllda.

Reglerna i 1945 års lag togs i stort sett oförändrade in i 1964 års behandlingslag. Särskilda bestämmelser om så kallad långtidspermission om högst 14 dagar för internerade och fängelsedömda tillkom dock. Avsikten var att ge dessa intagna möjlighet att ordna sina bostads- och arbetsförhållanden och på så sätt skapa bättre förutsättningar för villkorlig frigivning. Användningsområdet för permission kom att bli alltmer generöst genom praxis och såväl kvalifikations-tiderna som tiden mellan permissionerna förkortades.

Genom 1974 års kriminalvårdsreform utökades permissionsreglernas användningsområde också i lagtext. Normalpermission kunde be-

⁵ Kriminalvården, Årsredovisning 2021 s. 51.

⁶ De tillbakablickande delarna i detta kapitel är, om inte annat anges, sammanfattningar utifrån SOU 2005:54 kapitel 23.

viljas för att underlätta anpassningen i samhället och särskild permis- sion om det fanns någon annan särskild anledning (vilka övriga förut- sättningar som skulle vara uppfyllda angavs inte i lagtext utan preci- serades i föreskrifter).⁷ Det fanns också så kallad lufthålspermis- sion, som kunde äga rum för att minska skadeverkningar av ett långt fri- hetsberövande, samt möjlighet att bevilja tillstånd till vistelse utan- för anstalt för föreningsverksamhet eller annan liknande fritidsakti- vitet. Normalpermis- sion fick inte beviljas om det fanns påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat miss- bruk. Vid denna bedömning beaktades särskilt om den intagne hade nyttjat eller förfarit olagligt med narkotika inom anstalten eller utan giltigt skäl vägrat att på anmodan lämna urinprov. Därtill ställdes enligt föreskrifterna upp ett krav på en individuell riskanalys och i dessa gavs mycket detaljerade riktlinjer för riskbedömningen. Vid flera återfall i brott eller om brott begåtts under tidigare eller pågående verkställig- het fanns det en viss presumtion för att normalpermis- sion inte skulle beviljas.

De villkor som ansågs nödvändiga under permis- sionen i fråga om vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat kunde ställas upp och om noggrann tillsyn behövdes kunde det föreskrivas att den intagne skulle vara ställd under bevakning under permis- sionen. Vid behov av stöd kunde den intagne också följas av personal.

För de som dömts till fängelse i lägst två år gällde att de endast vid särskilda skäl kunde beviljas permis- sion innan sex månader av straffet hade avtjänats. Vid terroristbrott eller motsvarande skulle normalpermis- sion normalt inte alls beviljas förutom vid särskilda skäl. Det kunde till exempel gälla unga lagöverträdare.

Det poängterades också i förarbetena att risker ofta kan elimineras genom att den dömde ställs under bevakning. Långtidspermis- sion fick benämningen frigivningspermis- sion och kunde beviljas från den dag då halvtidsfrigivning kunde beviljas. Kvalifikationstiden utgick ur lag- text och kom att regleras i Kriminalvårdens föreskrifter.⁸

⁷ Det var t.ex. besök av närstående som är svårt sjuk eller närståendes begravning, inställelse vid domstol eller myndighet eller för att bevaka sina intressen i en rättslig angelägenhet, aktiviteter inom ramen för programverksamhet, medicinska skäl och frigivningsförberedelser.

⁸ För de som avtjänade fängelse i lägst två år eller var placerade i slutan- stalt fick kvalifikationstiden inte understiga en fjärdedel av den totala strafftiden, såvida inte särskilda skäl förelåg. För de som avtjänade fängelse under två år och var placerade i öppen anstalt var kvalifikationstiden lägst en månad om strafftiden var högst sex månader, två månader om strafftiden var över sex månader men högst ett år, och tre månader om strafftiden var över ett år men lägre än två år. För de som avtjänade minst arton år eller livstid var minimitiden fyra år och sex månader. Häktningstid räknades in. Normalpermis- sion fick aldrig beviljas förrän minst en månad avtjänats.

Reglerna om permission genomgick därefter inte några mer genomgripande förändringar, utöver vad avser de långtidsdömda som då vistades på sluten riksanstalt. För de blev det svårare att få permission.

Därtill infördes begreppen normalpermission och särskild permission i lagtext 1999 medan möjligheten till frigivningspermission togs bort. Institutet hade dock redan dessförinnan slutat att användas mot bakgrund av att villkorlig frigivning nu som huvudregel beviljades på två tredjedelsdagen. Detta innebar att frigivningspermission endast kunna omfatta dem som på grund av misskötsamhet fått sin anstalts-tid förlängd. Det ansågs inte lämpligt att de i stället skulle släppas ut ur anstalten efter två tredjedelar av strafftiden genom tillämpning av bestämmelserna om frigivningspermission.

Syftet med permission enligt nuvarande system

I syfte att skapa en enklare och tydligare reglering fördes de olika formerna för vistelse utanför anstalt som beviljas för att underlätta den intagnes anpassning i samhället samman till ett institut – *permission* – i samband med att fängelselagen infördes. Enligt förarbetena ska permissionsinstitutet omfatta all tillfällig vistelse utanför anstalt som kan planeras.⁹ Regler om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt finns alltsedan dess i 10 kap. fängelselagen.

I förarbetena anges att för den intagne är permissioner ofta den mest betydelsefulla länken mellan anstalten och samhället i övrigt, men att det också är viktigt för allmänhetens förtroende för Kriminalvården att kravet på samhällsskydd inte eftersätts.¹⁰ Permissioner används bland annat för att hålla kontakt med det sociala livet utanför anstalten och för kontakt med myndigheter och arbetsgivare.¹¹

För att den dömda ska ha de bästa förutsättningarna för sin frigivningssituation är också målet med verkställigheten att han eller hon ska frigges från så öppna former som möjligt utifrån säkerhetssynpunkt. I detta spelar permissioner en viktig roll som ett frigivningsförberedande inslag. I den individuella verkställighetsplanen ska det till exempel

⁹ SOU 2005:54 s. 765 och prop. 2009/10:135 s. 94 f. Det är nu som de mänskliga rättigheterna blir en del av den svenska (och nordiska) fängelsediskursen, se Lappi-Seppälä och Koskenniemi, National and regional instruments in securing the rule of law and human rights in the Nordic prisons s. 156.

¹⁰ Prop. 2009/10:135 s. 94 och prop. 1997/98:95 s. 55. Se också t.ex. SOU 1991:45 s. 86.

¹¹ Kriminalvården, KOS 2022 s. 18.

även för de klienter som inleder sin verkställighet i slutan stalt utan möjlighet till regelbunden permissionsgång finns en grovplanering för successiva lättnader mot öppnare former.¹²

För att det nu sagda ska få genomslag i praktiken arbetar Kriminalvården med en permissionsplan, som är långsiktig och visar hur permissionerna ska planeras såväl under den aktuella som under kommande permissionsperioder. Därtill upprättas en plan för varje enskilt beslut om permission. Här anges syftet med permissionen, resplan och färd sätt. En ansökan om permission ska ges in i så god tid att Kriminalvården i förekommande fall hinner underrätta målsäganden enligt 35 § fängelseförordningen.

Förutsättningar för permission

För att underlätta den intagnes anpassning i samhället får den dömd e enligt 10 kap. 1 § beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid – permission – om

1. minst en fjärdedel av strafftiden, 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.

Den så kallade kvalifikationstiden om en fjärdedel, men alltid minst två månader, infördes i lag 2011 – dessförinnan hade det i stället reglerats i Kriminalvårdens allmänna råd och föreskrifter. Som skäl för kodifieringen angav regeringen att det är angeläget att en viss tid av fängelsestraffet avtjänas innan permission kan beviljas för att straffet inte ska urholkas. En viss tid behövs också för att Kriminalvården ska kunna göra en individuell riskbedömning samt avgöra vilka villkor som är nödvändiga. En tid om minst en fjärdedel, dock minst två månader, ansågs väl avvägd.¹³ Normalt sett beviljas inte permission på egen hand förrän minst en månad av straffet har avtjänats.

I kvalifikationstiden räknas all strafftid som den intagne får tillgodoräkna sig in och således ska häktningstid samt övriga frihets-

¹² Kriminalvården, Handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2) s. 67.

¹³ Prop. 2009/10:135 s. 96 ff. och SOU 2005:54. Kvalifikationstiden varierade med strafftid samt hur lång tid som skulle avtjänas samt om placeringen var i öppen eller slutan stalt.

berövanden inräknas (även om den inte varit i omedelbar anslutning till verkställigheten av fängelsestraffet).¹⁴

Om det är fråga om ett livstidsstraff ska den så kallade kvalifikationstiden enligt första punkten ovan bestämmas som om strafftiden är arton år, vilket innebär 4,5 år.¹⁵ Normalt ska också den dömda avtjänat minst en månad i anstalten – detta bland annat för att det ska finnas ett underlag att bedöma samt tid för att informera brottsoffer.¹⁶

Kvalifikationstiden kan förlängas om den intagne till exempel misskött sig eller bedöms behöva längre tid i anstalt innan han eller hon kan klara av de fria förhållanden som permission innebär.¹⁷ Kvalifikationstiden är således inte en utfästelse om permission vid en viss tidpunkt utan en minsta tid som måste passera innan permission överhuvudtaget kan aktualiseras.

Den intagne kan också beviljas permission innan kvalifikationstidens utgång om det finns särskilda skäl. Det kan till exempel vara behov att besöka socialtjänsten, frivården eller en tandläkare.¹⁸

Permission efter att kvalifikationstiden förflutit kan beviljas som regelbunden permission eller extra permission, men det handlar normalt om vistelser utanför anstalt som kan planeras. Det kan till exempel vara strukturerad och regelbunden permission på helger (helgpermission) i hemmet för att upprätthålla kontakten med familj och vänner eller för att möjliggöra för besök på Arbetsförmedlingen, frivården, socialtjänsten eller för deltagande i möten som arrangeras av till exempel Anonyma alkoholister eller för att utöva viss fritidsaktivitet. Andra angelägenheter som anses underlätta den intagnes successiva anpassning i samhället kan vara närvaro vid partners förlossning, dop eller skolavslutningar.¹⁹

Det framgår av barnkonventionen art. 9 att ett barn som är skilt från sina föräldrar har rätt att upprätthålla kontakten med dem utifrån vad som är i enlighet med barnets bästa. Ett sätt att leva upp till barnkonventionens krav i detta hänseende är genom att bevilja permission.

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att ett gynnande beslut inte kan återkallas. Ett beslut om permission eller särskild permission

¹⁴ Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 12.

¹⁵ 18 år valdes för att tiden motsvarar det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut enligt gällande rätt, se a.prop. s. 97. Att tiden är 4,5 framgår av Kriminalvårdens handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 15.

¹⁶ Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 17.

¹⁷ A.prop. s. 159 f.

¹⁸ A.prop. s. 159.

¹⁹ Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 14.

kan dock återkallas eller på annat sätt ändras till den intagnes nackdel om det framkommer eller inträffar omständigheter som hade medfört att permissionen eller den särskilda permissionen inte skulle ha beviljats eller skulle ha förenats med villkor om kontroll.²⁰

Närmare om riskbedömningen inför permission

För att tillvarata intresset av samhällsskydd och för att upprätthålla trovärdigheten i permissionsinstitutet finns ett krav på att en riskbedömning ska ske i varje enskilt fall (se 10 kap. 1 § andra punkten fängelselagen). Vid denna bedömning ska bland annat beaktas vilken typ av brott som den intagne är dömd för och utfallet av tidigare straffverkställigheter. Hänsyn ska också tas till om den intagne har använt eller på annat sätt hanterat narkotika under verkställigheten eller utan giltigt skäl vägrat att lämna prov för kontroll av drogpåverkan.²¹

Kravet på att risken ska vara påtaglig innebär att permission kan beviljas trots att det föreligger en viss risk för misskötsamhet. Det kan också vara möjligt att hantera en risk som bedöms föreligga genom till exempel villkor eller bevakning (se 10 kap. 5 §). I ett enskilt fall kan utfallet av riskbedömningen dock medföra att den intagne inte kan beviljas någon permission alls.²² Bedömningen kan också mynna ut i ett ställningstagande om när regelbunden permission tidigast får beviljas. I så fall sker en ny bedömning då. Om den intagne missköter sig ska en förnyad riskbedömning göras.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse anges att vid riskbedömning enligt 10 kap. 1 § fängelselagen ska särskilt beaktas

1. karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet, med särskild hänsyn tagen till eventuella brottsoffer,
2. utfallet av tidigare och pågående verkställighet, såsom utfallet av tidigare utevistelser och eventuell misskötsamhet,
3. strafftidens längd och återstående verkställighetstid,
4. om den intagne ska utvisas eller avvisas efter frigivning eller saknar anknytning till riket,

²⁰ KVFS 2011:1 FARK Fängelse 10 kap. 12 § samt allmänna råd.

²¹ Prop. 2009/110:135 s. 97. Se också KVFS 2011:1 10 kap. 1 §.

²² Prop. 2009/10:135 s. 97 och 160.

5. om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet,
6. den intagnes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa, samt
7. förhållandena under vilka permissionen kommer att genomföras.²³

Risken för att en intagen tar kontakt med ett brottsoffer bedöms inom punkt ett och kan inverka på möjligheten att beviljas permission och särskild permission. En noggrann utredning ska göras innan en intagen får träffa ett barn som är brottsoffer i förhållande till denne. Det som noga måste utredas är om, och i så fall hur och var, det är lämpligt att föräldern och barnet träffas. En bedömning ska alltid göras utifrån barnets bästa. Kontakt kan tas med till exempel socialtjänsten på barnets hemort för att få ytterligare stöd i prövningen.²⁴

Vid bedömningen av punkt sex bör beaktas den intagnes egen vilja och förmåga att komma ifrån ett missbruk till exempel genom fullföljd behandling.²⁵

Om det har beslutats om särskilda villkor enligt 1 kap. 7 § fängelselagen kan i vissa fall finnas förbehåll om antialkoholbehandling i samband med permission på egen hand. Ofta anges också att permission inledningsvis endast ska beviljas under bevakning eller förenad med villkor om åtföljande av personal. Det är sedan aktuell anstalt som utifrån riskbedömningen vid det aktuella permissionstillfället, beslutar om permissionen ska genomföras med bevakning eller förenas med villkor om åtföljande av personal.²⁶

Vanligtvis anges också i de särskilda villkoren att nivån av kontroll avseende särskild permission och extra permission ska följa den in-

²³ Här bör beaktas risken för att vistelsemiljön kan innebära tillgång till droger och vapen. En intagen bör inte beviljas permission som innebär att han eller hon uppehåller sig i en lokal som används av kriminella nätverk. Kontrollen av vistelsemiljön kan ske på olika sätt, t.ex. kan polismyndighet eller frivårdskontor kontaktas för att höra efter om de har någon information om den tilltänkta permissionsadressen. Även risken för att den intagne tar kontakt med ett brottsoffer kan inverka på möjligheten att beviljas permission, t.ex. om brottsoffrets bostad ligger i närheten av permissionsadressen. Det kan även finnas en hotbild riktad mot den intagne som bör vägas in i bedömningen. För en intagen som deltagit i gängrelaterad brottslighet bör även tidpunkter för målskamraters permissioner beaktas i de fall samtidiga permissioner bedöms medföra risk för fortsatt brottslighet, se Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 40.

²⁴ Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 38.

²⁵ Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 36 f.

²⁶ Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid s. 30.

tagnes regelbundna permissionsgång. Inledningsvis ska som just påpekats permissioner normalt genomföras under bevakning. Först efter att den intagne har genomfört regelbunden permission med lägre nivå av kontroll får särskild permission och extra permission beviljas med motsvarande nivå av kontroll. Av detta följer också att permission enligt 10 kap. 1 § tredje stycket fängelselagen normalt ska genomföras under bevakning.²⁷

Permissionen i tid och omfång

Regelbunden permission

I syfte att underlätta en intagens anpassning i samhället kan den intagne beviljas *regelbunden permission*. Under en så kallad permissionsperiod, vilket är en period om tre månader (varav den första räknas från dagen efter kvalifikationstidens utgång), får den intagne beviljas en eller flera permissioner.²⁸ Bevakad permission eller med åtföljande personal får beviljas högst två tillfällen per permissionsperiod. Permission får beviljas med ett antal dygn per permissionsperiod. Nödvändig restid räknas inte in. En intagen får inte påbörja permission oftare än varannan vecka, om det inte finns särskilda skäl.²⁹

En permission får omfatta högst tre dygn, men den första permissionen på egen hand får omfatta högst ett dygn. En permission som sker under bevakning eller åtföljande av personal får omfatta högst sex timmar inklusive restid, om det inte finns särskilda skäl. Om två sådana permissioner beviljats under en period bör inte permission på egen hand beviljas under samma period.

Inför en längre permission på egen hand beviljas ofta den intagne en eller flera kortare dagpermissioner. En dagspermission bör normalt inte överstiga 12 timmar inklusive restid. Den första permissionen på egen hand bör inte beviljas med övernattning, om det inte är uppenbart att risken för misskötsamhet är låg. Det kan vara aktuellt till exempel för en intagen som inte tidigare avtjänat fängelsestraff, inte har någon missbruksproblematik och som påbörjat verkställigheten genom

²⁷ Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid s. 31.

²⁸ Om kvalifikationstiden har förflutit den 29 november blir permissionsperioderna 30 november – 28 februari; 1 mars – 31 maj; 1 juni – 31 augusti och 1 september – 30 november.

²⁹ Nedan avser FARK Fängelse 10 kap. 3–7 §.

egen inställelse.³⁰ Om riskbedömningen inte talar emot det kan permissionstiden utökas successivt, i en så kallad permissionsstege.

Permission under bevakning eller åtföljande av personal bör normalt inte påbörjas oftare än var fjärde vecka.

Under den första permissionsperioden får den intagne beviljas permission under högst fem dygn. Om det återstår mindre än tre månader till villkorlig frigivning eller en särskild utslussningsåtgärd (dock ej frigång) gäller i stället högst fyra dygn, eller om det återstår minst två månader, högst två dygn.

Efter den första permissionsperioden får en intagen beviljas permission under högst nio dygn per permissionsperiod. Om det återstår två år eller mer till villkorlig frigivning gäller dock högst sex dygn.

Om en intagens sista permissionsperiod innan villkorlig frigivning eller särskild utslussningsåtgärd (dock ej frigång) är kortare än tre månader får den intagne i perioden beviljas permission under högst tre dygn för varje påbörjad månad som återstår.

Extra permission

En intagen får därutöver beviljas extra permission för aktiviteter som inte kan planeras in under regelbunden permission. Möjligheten ska användas restriktivt och bör normalt inte beviljas för AA/NA-möte, inköp till självförvaltning eller för förenings- eller fritidsverksamhet.³¹ Det ska i stället vara fråga om angelägenheter som är av stor vikt för att förbereda frigivningen och som inte kan eller skäligen bör ordnas under regelbunden permission eller på annat sätt.³² Sådan permission får inte omfatta längre tid än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med permissionen. Extra permission bör normalt endast beviljas för behov som har tagits in i verkställighetsplanen.

³⁰ Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 23.

³¹ Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 17.

³² Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 12.

Särskild permission

Om det finns särskilt ömmande skäl får en intagen beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (så kallad särskild permission enligt 10 kap. 2 §). Det krävs därutöver att

1. hans eller hennes behov av vistelse utanför anstalt inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 §, och
2. att vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Med särskilt ömmande skäl avses till exempel besök hos en närstående som är allvarligt sjuk eller närvaro vid en närståendes begravning eller en viktig angelägenhet som rör en intagens barn. Det kan också avse en intagen som avtjänar ett långvarigt fängelsestraff och som till följd därav behöver vistas utanför anstalt för att minska skadeverkningsarna av frihetsberövandet (s.k. lufthålspermission). Lufthålspermission bör inte beviljas förrän minst två år av strafftiden har avtjänats (inklusive t.ex. häktning) och därefter högst en gång var nionde månad.³³ Den ska alltid vara bevakad och omfatta högst fyra timmar inklusive restid.³⁴

Vid behovsbedömningen ska också ses till om den dömde av annat skäl vistats utanför anstalt, till exempel för hälso- och sjukvård enligt 9 kap. fängeselagen, på ett sätt som gör att behovet kan anses tillgodosett. Lufthålspermission får inte heller beviljas om det behövs extraordinära säkerhetsinsatser för att genomföra permissionen. Normalt bör permission inte beviljas om den intagne är placerad på säkerhetsavdelning.³⁵

En skillnad mot permission enligt 1 § är att risknivån inte är preciserad vid särskild permission. Ordningen motiveras av att det kan vara så olikartade situationer som avses varför det är mer lämpligt att det i stället i varje enskilt fall görs en avvägning mellan skälen för vistelsen utanför anstalt, å ena sidan, och den risk som bedöms föreligga,

³³ FARK Fängelse allmänna råd till 10 kap. 2 §.

³⁴ FARK Fängelse 10 kap. 10 §.

³⁵ Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 33. Har den intagne rymt eller försökt rymma bör det i normalfallet förflyta en tidsperiod av minst 1,5 år från det verkställigheten återupptogs eller försöket ägde rum innan han eller hon beviljas lufthålspermission.

å andra sidan. Många gånger kan den risk som finns neutraliseras genom villkor eller bevakning.³⁶

En särskild permission får inte omfatta längre tid än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med permissionen. En så kallad lufthålspermission får omfatta högst fyra timmar inklusive restid.³⁷

Annan tillfällig vistelse utanför anstalt

Utöver det nyss redovisade får den intagne därtill vistas utanför anstalt om en myndighet eller domstol begär det samt vid utredning om återfallsrisk enligt 10 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid (10 kap. 3–4 §§). I dessa fall kan en intagen också tillfälligt placeras i häkte om det är nödvändigt av säkerhetsskäl eller med hänsyn till transportförhållandena (10 kap. 6 §). Dessa typer av tillfälliga vistelser utanför anstalt berörs inte närmare i detta betänkande.

Värt att uppmärksamma är att bestämmelsen inte är tillämplig om den dömde i stället kallas till domstol eller övervakningsnämnd – i sådana fall måste den dömde i stället ansöka om permission för ändamålet.

Slutligen bör också nämnas att det i 9 kap. fängelselagen finns bestämmelser om att den dömde kan beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt om han eller hon behöver hälso- och sjukvård. Den dömde kan då till exempel föras över till sjukhus.

Tillfällig vistelse utanför häkte

Även en intagen som är häktad kan enligt 2 kap. 13 § häkteslagen (2010:611) beviljas tillstånd att vistas utanför förvaringslokalen för viss kort tid (permission) om det finns särskilt ömmande skäl och inte finns hinder mot det av säkerhetsskäl. Ett sådant tillstånd ska förenas med de villkor som behövs och om det inte är uppenbart obehövligt, ska den intagne stå under bevakning. Om den intagne är ålagda restriktioner ska medgivande inhämtas från undersökningsledaren eller åklagaren.

³⁶ A.prop. s. 98 och 161.

³⁷ FÅRK Fängelse 10 kap. 8 §.

Kontroll genom villkor och bevakning

Allmänt om villkoren

Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt ovan ska enligt 10 kap. 5 § fängelselagen normalt förenas med de villkor som behövs.³⁸ Villkoren, som ska vara individuellt utformade efter omständigheterna i det enskilda fallet och anges i permissionsbeslutet, kan till exempel avse

- vistelseort,
- anmälningsskyldighet,
- krav på nykterhet, det vill säga förbud att använda alkohol eller annat berusningsmedel,
- förbud att använda andra läkemedel än de som föreskrivits av läkare,
- förbud att vistas inom ett visst område eller skyldighet att vistas inom ett visst område, till exempel på permissionsadressen,
- förbud att kontakta brottsoffer,
- skyldighet att följa en uppgjord planering för permissionen och resan från och till anstalten,
- skyldighet att genomgå antialkoholbehandling före permissionen, eller
- åtföljande av personal under permissionen.³⁹

Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl ska den intagne stå under bevakning (bevakad permission).

Ett villkor som meddelats i samband med permission eller särskild permission får sedan 2010 kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. Kontroll med elektroniska hjälpmedel kan till exempel vara aktuellt för en intagen som är dömd för brott mot någon närstående eller där åklagaren meddelat kontaktförbud och det finns risk för att den intagne söker upp målsäganden.⁴⁰

För att kunna kontrollera att den intagne följt uppställda villkor ska permissionen påbörjas och avslutas i anstalt, om kontrollen inte kan utföras på annat lämpligt sätt (10 kap. 9 § FARK Fängelse). Möjlig-

³⁸ A.prop. s. 162.

³⁹ A.prop. s. 161 f. och FARK Fängelse allmänna råd till 10 kap. 5 § fängelselagen.

⁴⁰ Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 49.

heten att avsluta en permission på annat ställe än i anstalt ska användas restriktivt.⁴¹

Vissa villkor beslutas mer regelmässigt, som var den intagne ska vistas under permissionen och att han eller hon ska följa uppgjord planering för permissionen inklusive resplan.⁴²

Villkor om anmälningssplikt

Vid villkor om anmälningssplikt kontrolleras att den intagne vistas på angiven permissionsort/adress. Det kan utformas så att den intagne ska kontakta anstalten per telefon eller anmäla sig personligen på frivårdskontor, anstalt, häkte eller polismyndighet vid minst ett tillfälle per dygn. Anmälningssplikten kan förenas med villkor om att den intagne ska lämna prov för drogkontroll. Vid valet mellan anmälningssplikt i form av telefonkontakt eller personlig inställelse är det i första hand riskbedömningen inför vistelsen utanför anstalt som är avgörande, men det är även av betydelse i vilket skede av verkställigheten den intagne befinner sig och om den intagne tidigare under verkställigheten genomfört vistelser utanför anstalt på egen hand.⁴³

Förbud att vistas inom ett visst geografiskt område eller förbud att ta kontakt med brottsoffer

I linje med att verkställigheten i anstalt ska utformas så att en intagen inte utsätter brottsoffer för nya brott kan det vara motiverat att ställa upp villkor för vistelsen utanför anstalt som förbjuder den intagne att ta kontakt med brottsoffret eller att vistas i närheten av brottsoffret. Villkor kan utformas som ett förbud mot att vistas på viss plats eller visst geografiskt område eller som en skyldighet att under permissionen vistas inom ett visst geografiskt område.

Kort om skillnaden mellan bevakad permission och tillsynspermission

Om det finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott eller på annat sätt missköta sig under en vistelse utanför anstalt om den sker på egen hand kan den i vissa fall genomföras under åt-

⁴¹ Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 46.

⁴² Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 46.

⁴³ Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 46.

följande av personal om detta medför att risken för misskötsamhet kan hanteras. Det kan också vara så att den intagne av olika skäl bedöms vara i behov av stöd av medföljande personal för att kunna genomföra permissionen enligt uppgjord plan. Villkor om åtföljande är givetvis mycket personalkrävande. Tillsyn genom åtföljande av personal under permissionen får därför bara beviljas i två situationer som framgår av 10 kap. 9 a § FARK Fängelse.⁴⁴

Regelbunden permission som av säkerhetsskäl måste vara bevakad (bevakad permission) eller förenad med villkor om åtföljande av personal (tillsynspermission) får endast beviljas om

1. permissionen utgör en förberedande åtgärd i syfte att kunna bevilja den intagne sådan permission på egen hand, eller
2. det annars följer av särskilda villkor.

Bestämmelsen i 10 kap. 9 a § FARK Fängelse omfattar inte extra permission, permission under kvalifikationstiden eller särskild permission. I dessa fall avgör i stället anstalten om skälet i den enskilda fallet är sådant att permission med villkor om bevakning eller tillsyn ska beviljas.

Vid avvägningen mellan bevakning och tillsyn ska proportionalitetsprincipen i 1 kap. 6 § fängeslagen beaktas. Skillnaden mellan tillsyn och bevakning är framför allt förutsättningarna för uppdraget men i vissa fall även antalet personal. Vid bevakning kontrolleras den dömde av minst två personal under hela utevistelsen. Personalen ska hålla den dömde till ordningen, förhindra hot/våld eller rymning samt att återföra klienten mot sin vilja till verksamhetsstället om det skulle behövas. Om det anses nödvändigt får tvångsåtgärder användas för att lösa uppgiften. Vid tillsyn är i stället personalen medföljande och den dömde ska klara av permissionen på egen hand men det kan finnas ett behov av närvaro, stöd och viss övervakning. I dessa fall har personalen ett mer stöttande förhållningssätt och larmar polis om något inträffar.

Tabellen nedan visar hur många av de beviljade permissionerna som antingen är bevakade eller under tillsyn.

⁴⁴ Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 48 f.

Tabell 13.1 Påbörjade permissioner inkl. andel med tillsyn eller bevakning januari till oktober 2023

Uppgifterna är preliminära

2023	Påbörjade permissioner	Med tillsyn/bevakning	Andel	Påbörjad särskild permission	Med tillsyn/bevakning	Andel
Jan	1347	395	29 %	39	37	95 %
Feb	1321	379	29 %	42	37	88 %
Mars	1535	450	29 %	50	49	98 %
April	1347	334	25 %	40	38	95 %
Maj	1356	419	31 %	38	38	100 %
Juni	1485	460	31 %	40	38	95 %
Juli	1427	393	27 %	48	47	98 %
Augusti	1436	420	29 %	53	53	100 %
September	1435	393	27 %	54	52	96 %
Oktober	1392	426	31 %	53	50	94 %
Totalt	14 081	4 069	–	457	439	–

Källa: Kriminalvården, KVR.

Misskötsamhet under permission

Vid misskötsamhet under permission kan det vara aktuellt att agera med flera åtgärder. Om den intagne inte kommer tillbaka ska kriminalvården försöka etablera kontakt med den avvikne och om det inte lyckas efterlyses personen via polisen. Kontaktförsök samt annan utredning om var den intagne kan befinna sig bör som regel inte ta mer än 30–60 minuter i anspråk och om det är en intagen med höga risker bör en efterlysning ske fortare än så. Permissionen ska avbrytas.

Om den dömda missköter sig under permission utreds misskötsamheten och det sker alltid en ny riskbedömning. Det som främst bedöms är risken för fortsatt misskötsamhet. Även vilka villkor som bör beslutas inför nästa permission samt hur permissionen bör vara utformad för att fungera bättre ska bedömas. Ofta måste den intagne visa upp en viss tids skötsamhet, eller om det rör sig om missbruksrelaterad misskötsamhet, en tids drogfrihet innan permission kan beviljas på nytt. Kontroller sker i sådana fall genom täta drogprov. Om resultatet av den nya riskbedömningen är att den intagne inte kan beviljas regelbunden permission anges i stället en riktpunkt för när per-

mission tidigast kan beviljas.⁴⁵ Det kan handla om så lång tid som fyra till sex månader.

Statistik

Under 2022 planerades 17 159 permissioner och 16 327 av dessa genomfördes utan anmärkning (95 procent). Fyra procent (649) av permissionerna resulterade i en anmärkning, vilket beror på att permissionen inte gått enligt plan, till exempel för att den intagne brutit mot villkoren för permissionen eller inte kommit tillbaka till anstalten på den bestämda tiden. 162 permissioner genomfördes inte och 21 avbröts.⁴⁶

Under 2023 planerades 17 658 permissioner och 16 819 genomfördes utan anmärkning (95 procent). Fyra procent (663) av permissionerna resulterade i en anmärkning. 156 permissioner genomfördes inte och 20 avbröts.⁴⁷

Tabellöversikt över permission och särskild permission

Tabell 13.2 Översikt över permission och särskild permission

Enligt 10 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen

Åtgärd	Permission	Särskild permission
Minsta tid innan permission kan beviljas	¼ av strafftiden.	–
Kvalifikationstid	Minst två månader.	–*
Riskenivå	Påtaglig risk.	Risk.
Kan kvalifikationstiden förlängas?	Ja, vid misskötsamhet.	–
Finns möjlighet att beviljas permission före kvalifikationstiden	Ja, vid särskilda skäl.	–
Ska permission förenas med villkor?	Ja. De villkor som behövs.	Ja. De villkor som behövs.
När ska beslutas om bevakning?	Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Kan också vara elektronisk övervakning.	Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Kan också vara elektronisk övervakning.

* Vid så kallad lufthålspermission gäller enligt Kriminalvårdens allmänna råd att minst två år ska avtjänas innan permission får beviljas.

⁴⁵ Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (2012:4) s. 43, som detta avsnitt bygger på.

⁴⁶ Kriminalvården, KOS 2022 s. 18 och 24 samt Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 127.

⁴⁷ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 127.

13.2.3 Särskilda utslussningsåtgärder

Kort om tidigare reglering

Som påpekats ovan påtalades under hela 1900-talet vikten av att frigivningen från anstalt är väl förberedd. Bestämmelser om så kallad frigång infördes 1943 och innebar att den som avtjänade ett fängelsestraff eller internering kunde ges tillstånd att utföra arbete utanför anstalt, om fara för missbruk inte förelåg. Arbetet skulle också anses lämpligt med hänsyn till anstaltstidens längd eller av annan särskild anledning.⁴⁸

Efter att kritik framförts om att frigång användes i för liten utsträckning infördes i 1974 års kriminalvårdslag bestämmelser som syftade till att ge utökade möjligheter till frigång. Tanken var att frigivningen från anstalt skulle kunna ske stegvis bland annat genom frigångsarbete.⁴⁹ Endast den som var intagen i lokalanstalt kunde dock beviljas frigång och på 1980-talet slopades möjligheten att bevilja vissa långtidsdömda frigång.⁵⁰

Därefter ändrades reglerna om frigång 1999.⁵¹ Då kodifierades att det vid prövningen särskilt ska beaktas om ett medgivande till frigång kan antas väsentligt förbättra den dömdes möjligheter att försörja sig efter frigivningen. Det framhölls i förarbetena att det är av vikt att samhällsskyddsintresset beaktas vid prövningen, varför frigång inte fick beviljas om det fanns risk för avvikelse, återfall i brott eller missbruk. Det absoluta förbudet mot frigång för vissa långtidsdömda togs bort.

År 1974 infördes så kallad § 34-placering, vilket innebar att en intagen kunde få medgivande att vistas utanför anstalten under lämplig tid, om han eller hon kunde bli föremål för särskilda åtgärder som kunde antas underlätta hans eller hennes anpassning i samhället och det fanns särskilda skäl (tidigare fanns den möjligheten endast för de som avtjänade ungdomsfängelse).⁵² År 1988 infördes en bestämmelse om att det vid övervägande av en § 34-placering skulle beaktas om den dömda var i behov av vård och behandling.⁵³

⁴⁸ Prop. 1943:256.

⁴⁹ Prop. 1974:20. Under åren 1985–1990 påbörjades mellan 1400 och 1500 frigångsvistelser per år, vilket motsvarade ungefär tio procent av alla som tagits in i anstalt respektive år, se SOU 1991:45 s. 98.

⁵⁰ Prop. 1981/82:141.

⁵¹ SOU 1993:76 och prop. 1997/98:95.

⁵² Prop. 1974:20.

⁵³ Prop. 1986/87:106.

Så kallad IÖV-utsluss, vilket i nuvarande system kallas utökad frigång, infördes 2001.⁵⁴ Därefter reformerades utslussningsåtgärderna 2007 enligt vad som närmare presenteras nedan.⁵⁵

Om syftet med särskilda utslussningsåtgärder

Reglerna om de särskilda utslussningsåtgärderna frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång, finns i 11 kap. fängelselagen. De infördes som ett led i en mer individualiserad verkställighetslagstiftning i lagen om kriminalvård i anstalt genom 2007 års utslussningsreform men fördes därefter i allt väsentligt över till fängelselagen när den ersatte lagen om kriminalvård i anstalt 2011.⁵⁶

En utgångspunkt inför ändringen 2007 var att skapa ett annat tidsperspektiv på utslussningen. Målet var att lägga mindre fokus på själva frigivningen från anstalt till förmån för ökat fokus på en successiv övergång från anstalt till ett liv i frihet genom mindre steg. Även överflyttning till friare anstaltsförhållanden utgör sedan dess en del av utslussningen i vidare mening.⁵⁷

Regeringen anförde i propositionen att målsättningen måste vara att ingen ska återfalla i brott enbart på grund av att frigivningen inte är tillräckligt välplanerad samt att reformer som ökar den intagnes möjligheter att leva ett laglydigt liv efter frigivningen medför fördelar i många avseenden, inte minst ur ett brottsofferperspektiv.⁵⁸

En utslussningsåtgärd är tillstånd till vistelse utanför anstalt och får beviljas för att minska risken för återfall i brott eller för att på annat sätt underlätta den intagnes anpassning i samhället (11 kap. 1 §). Prövningen av vilken utslussningsåtgärd som är mest ändamålsenlig ska utgå från den dömdes behov och de risker som har identifierats i verkställighetsplaneringen.⁵⁹

⁵⁴ SOU 1995:91, Ds 2000:37 och prop. 2000/01:76. Försöksverksamheten utvärderades av Brå i rapporterna Fängelse i frihet – En utvärdering av intensivövervakning med elektronisk kontroll, Ett steg på väg mot frihet och i slutrapporten Effekter av utslussning med elektronisk fotboja. Regeringen beslutade 2005 om en utökad försöksverksamhet eftersom den gett mycket goda resultat, se prop. 2004/05:34.

⁵⁵ SOU 2005:54 och prop. 2005/06:123.

⁵⁶ SOU 2005:54, prop. 2005/06:123 s. 26 och prop. 2009/10:135. En utvärdering av Brå året efter visade att fler intagna beviljats utslussning jämfört med året före reformen, se Brå-rapport 2009:18.

⁵⁷ SOU 2005:54 s. 750 f.

⁵⁸ Prop. 2005/06:123 s. 25. Förslagen ansågs vara en naturlig fortsättning på den försöksverksamhet med förstärkta frigivningsförberedelser som pågått inom kriminalvården sedan 2001.

⁵⁹ FARK Fängelse 11 kap. 1 §.

Planeringen av åtgärderna ska påbörjas redan i samband med att den individuella verkställighetsplanen tas fram för att öka den dömdes förutsättningar att leva ett liv utan kriminalitet och droger. Genom en tidig planeringsstart finns det också gott om tid att arbeta med eventuella risker samt motivera den dömda till den särskilda utslussningsåtgärden. Ingen klientgrupp ska på förhand uteslutas från en särskild utslussningsåtgärd.⁶⁰

De särskilda utslussningsåtgärderna ska planeras så att de kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning. Åtgärdernas längd ska baseras på vad som framkommit vid behovs- och riskbedömningen. Normalt medges de upp till som längst ett år och utslussningsperioder om ett år anses normalt kunna möta även en långtidsdömds behov av utslussning.⁶¹

Syftet med åtgärderna är att på bästa sätt kunna möjliggöra för en successiv övergång mellan anstalt och livet i frihet genom en individuellt anpassad övergång. Genom ett aktivt utslussningsarbete är målet att öka den dömdes förutsättningar att leva ett liv utan kriminalitet och droger efter frigivningen och därigenom rusta honom eller henne för att klara samhällets krav på ett laglydigt liv.⁶² Den senare delen av verkställigheten bör av samma skäl vara inriktad på åtgärder som underlättar den kritiska övergången mellan anstalt och frihet.⁶³ Insatserna innebär på olika sätt en successiv minskning av Kriminalvårdens kontroll över den dömda i kombination med återfallsförebyggande arbete.⁶⁴ Möjligheten att avtjäna en del av straffet under friare former anses också vara ett incitament till skötsamhet under tiden i anstalt.⁶⁵

Som påpekats ovan övervägs normalt förutsättningarna att bevilja särskilda utslussningsåtgärder redan när verkställighetsplanen tas fram (6 § fängelseförordningen), men för långtidsdömda kan planeringen

⁶⁰ Kriminalvården, Handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2) s. 69 f.

⁶¹ Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 33 och Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid s. 33. Längre tider kan i undantagsfall medges om det utifrån aktuell riskbedömning och omständigheterna i övrigt bedöms motiverat och då särskilt vid strafftider över tio år, när det är en ung lagöverträdare eller när ett livstidsstraff blivit tidsbestämt. Då kan perioden vara 1 år och sex månader eller två år.

⁶² Prop. 2005/06:123 s. 25.

⁶³ Prop. 2005/06:123 s. 25.

⁶⁴ Brå-rapport 2017:15 s. 6.

⁶⁵ Prop. 2005/06:123 s. 26.

initialt begränsas till att ange en tidpunkt för när den mer konkreta planeringen bör inledas.⁶⁶

Det finns tre faktorer som är relaterade till den dömde och som påverkar såväl möjligheten till utslussning som val av utslussningsåtgärd och det är risk för misskötsamhet, den intagnes motivation och den tid som han eller hon befinner sig på anstalten. De två första är det möjligt att påverka genom riskreducerande åtgärder och motiverande insatser, men generellt är det vid strafftider upp till sex månader mycket svårt att hinna få till stånd en utslussningsåtgärd.⁶⁷ Det är värt att notera att det är i det straffidsintervallet som återfallen i brott är som flest.

Om de särskilda utslussningsåtgärderna och förutsättningarna för att bevilja dem

Det finns som redan påpekats fyra former av utslussningsåtgärder: frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. De kan kombineras med varandra utifrån behov och förutsättningar i syfte att uppnå en ändamålsenlig utslussning i samhället. Det kan till exempel vara frigång på dagtid inledningsvis som övergår i en annan åtgärd, eller vårdvistelse som övergår i vistelse i halvvägshus. Verkställigheten av straffet får dock inte urholkas genom alltför omfattande utslussningsåtgärder.⁶⁸

Med hänvisning till behovet av att upprätthålla samhällsskyddet och brottsoffrens intresse samt för att utslussningsåtgärderna som verkställighetsform ska få trovärdighet gäller för samtliga utslussningsåtgärder att de endast får beviljas om det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig (11 kap. 2–5 §§ fängelselagen). I förarbetena betonas att riskbedömningen är en viktig del i prövningen, men att det samtidigt är viktigt att prövningen inte blir så restriktiv att möjligheten till utslussning i praktiken utesluts. Bedömningen av risk ska göras utifrån den utslussningsåtgärd som är aktuell och de villkor och den kontroll som åtgärden förenas med. Det innebär att en intagen som inte uppfyller kraven för

⁶⁶ FARK Fängelse 1 kap. 29 §, allmänna råd till 6 § fängelseförordningen.

⁶⁷ Kriminalvården, Kriminalvårdens förstärkta insatser i arbetet med utslussning 2016–2017. Slutredovisning till regeringen, s. 4 och Brå., Brå-rapport 2017:5 s. 14 vid not 9.

⁶⁸ Frivården ansvarar för utökad frigång och vistelse i halvvägshus och anstalten ansvarar för vårdvistelse och frigång avseende verkställighetsplanen.

en viss åtgärd, till exempel utökad frigång, kan beviljas till exempel vistelse i halvvägsbuss eller vårdvistelse.⁶⁹ Synen på misskötsamhet måste vara realistisk och det går ofta inte att helt utesluta risken för återfall i missbruk eller brott. Det finns med andra ord viss tolerans för mindre allvarlig misskötsamhet.⁷⁰ Vid riskbedömningen ska särskilt beaktas

- karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet, med särskild hänsyn tagen till eventuella brottsoffer,
- utfallet av tidigare och pågående verkställighet, såsom utfallet av tidigare utevister och eventuell misskötsamhet,
- strafftidens längd och återstående verkställighetstid,
- om den intagne ska utvisas eller avvisas efter frigivning eller saknar anknytning till riket,
- om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet, samt
- den intagnes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa.⁷¹

Särskilt ska brottslighet som typiskt sett är ägnad att återupptas vid vistelse utanför anstalt beaktas, till exempel narkotikabrott som skett från hemmet, våld i nära relation eller internetrelaterad brottslighet. Några särskilda brottstyper är dock inte generellt undantagna utan en riskbedömning måste göras i varje fall. Även risken för att den intagne kan komma att utsättas för påtryckningar att ta in till exempel narkotika i anstalt med högre säkerhetsklass ska beaktas.⁷²

Riskbedömningen sker utifrån den konkreta åtgärd som är aktuell och den ska alltid matchas mot riskreducerande åtgärder genom kontroll och övervakning. Risker kan ofta hanteras så att de inte längre framstår som beaktansvärda. Det kan handla om täta hembesök, drogkontroller och föreskrifter om antabusbehandling eller annan nykter-

⁶⁹ Prop. 2005/06:123 s. 42 ff. och prop. 2009/10:135 s. 164 f. I SOU 2005:54 hade föreslagits att risknivån skulle vara risk (rätt och slätt) men som många remissinstanser påpekade skulle det leda till att utslussningsåtgärder aldrig kan beviljas.

⁷⁰ Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder s. 27 och Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid s. 32.

⁷¹ Se 11 kap. 2 § FARK Fängelse.

⁷² Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder s. 27.

hetsvård. Även elektronisk övervakning kan minska risker. Den som inte kan beviljas en viss åtgärd kanske därför kan beviljas en annan.⁷³

Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd beviljas tillstånd till avtjänande utanför anstalt enligt en viss ”trappa” som i det följande:

- Innan en utslussningsåtgärd beviljas bör den intagne ha genomfört permission utan anmärkning. Den regelbundna permissionsgången anses ge värdefull information om klienten, som kan ha en central betydelse för om han eller hon kan beviljas en särskild utslussningsåtgärd, genom möjligheten att successivt prova klienten under öppnare former. Den regelbundna permissionsgången och den särskilda utslussningsåtgärden ska därför synkroniseras så att det finns tidsmässiga förutsättningar för alla led i verkställighetsplanen.
- Innan frigång eller vistelse i halvvägshus beviljas bör den intagne ha genomfört permission på egen hand utan anmärkning.
- Innan utökad frigång beviljas bör den intagne ha genomfört permission på egen hand med övernattnings utan anmärkning.

Detta är dock endast en rekommendation och avsteg är möjliga. Det som avgör är de individuella riskerna och behoven. Vårdvistelse kan till exempel beviljas utan genomförd permission. Undantag från sista punkten kan göras om det är fråga om en kort verkställighet.⁷⁴

Anstalten där den intagne är inskriven har huvudansvaret för utredning och kontroll vad gäller frigång och vårdvistelse samt eventuell misskötsamhet och åtgärden planeras med frivårdskontoret på frivårdsorten. En vårdvistelse planeras om det är lämpligt med socialtjänsten. För utredning och kontroll vad gäller halvvägshus och utökad frigång har frivårdskontoret där den intagne är inskriven i stället huvudansvaret.⁷⁵

Utländska medborgare som ska avvisas eller utvisas medges som regel inte särskilda utslussningsåtgärder, eftersom det alltid finns en beaktansvärd risk för att de undandrar sig straffets fullgörande.⁷⁶

⁷³ Prop. 2005/06:123 s. 43 och prop. 2009/10:135 s. 164.

⁷⁴ Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 28.

⁷⁵ Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 23.

⁷⁶ Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 30.

Frigång – introduktion i arbetslivet

Frigång får beviljas om den intagne har behov av introduktion av arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen. Den som redan har en ordnad social situation tillhör således i allmänhet inte målgruppen för frigång. Frigång innebär att den intagne bor kvar på anstalten och har sin nattvila där men under dagtid utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet utanför anstalten (11 kap. 2 § fängelselagen). Målet är att frigången ska medföra att den intagnes möjlighet att försörja sig efter frigivningen ska förbättras.

Exempel på åtgärder som förutom arbete ryms inom ramen för frigång är arbetsmarknadsfrämjande åtgärder som arbetsträning och praktik samt särskilda åtgärdsprogram som erbjuds genom Arbetsförmedlingen. Deltagande i behandlingsprogram eller behandling i öppenvård är andra åtgärder som ryms inom frigång. Särskilt anordnad verksamhet kan likna samhällstjänst, men också utgöras av dagcenterverksamhet, studiecirklar, vård av sjukt barn under föräldraledighet samt vård av sjukt barn eller annan anhörig. Utbildning kan vara studier eller yrkesutbildning.

Sysselsättning under frigång, vistelse i halvvägshus och utökad frigång bör normalt utföras måndag till fredag under dagtid. Vid de två sistnämnda åtgärderna gäller att den ska motsvara minst tjugo timmar per vecka.⁷⁷

Något krav på särskild kvalifikationstid är inte uppställd, men risken för att verkställigheten urholkas på ett sätt som inte är avsett bör enligt förarbetena beaktas.⁷⁸ Frigång kan beviljas såväl partiellt (en eller ett par dagar per vecka) som för en längre period och behöver inte planeras fram till tidpunkten för villkorlig frigivning.⁷⁹ Ett riktmarke är att en frigångsperiod inte bör överstiga ett år. När frigång är den enda planerade utslussningsåtgärden bör den normalt medges under högst fyra månader i anslutning till frigivning från fängelsestraff som understiger två år och högst sex månader vad avser avtjänande av fängelsestraff mellan två och fyra år. Om det fråga om unga per-

⁷⁷ FARK Fängelse allmänna råd till 11 kap. 2, 4 och 5 §§ fängelselagen. För pensionärer och vid sjukdom kan lättnader medges.

⁷⁸ Prop. 2009/10:135 s. 165 med vidare hänvisning till JO:s påpekanden i JO 1993/94 s. 138 och 1999/2000 s. 160.

⁷⁹ Prop. 2005/06:123 s. 28.

soner är Kriminalvården mer generös. Den med verkställighetstid upp till två månader blir som regel inte föremål för frigång.⁸⁰

Vid behovsprövningen ska det särskilt beaktas om den intagne behöver inskolning i arbetslivet eller om frigång väsentligt kan antas förbättra möjligheterna till försörjning efter frigivningen. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse ska vid bedömningen av om frigång ska beviljas bland annat beaktas om den intagne behöver återinskolnas i ett tidigare arbete efter ett längre fängelsestraff, behöver omskolning, arbetsträning eller praktik för att komma in på arbetsmarknaden eller för att börja arbeta inom ett nytt område eller driva egen näringsverksamhet.

Frigång kan också beviljas för deltagande i grundläggande utbildning, yrkesutbildning eller högskolestudier, men möjligheten att bedriva studierna i anstalt beaktas alltid. Slutligen kan frigång beviljas om en intagens behov av missbruksbehandling eller annan behandling enligt verkställighetsplanen bättre kan tillgodoses genom frigång än genom behandling i anstalt. Det kan gälla behandling i öppenvården samt för kontakt med narkomanvårdsenhet, beroendemottagning eller deltagande i behandlingsprogram i frivården.⁸¹

Under 2017 beviljades drygt 80 intagna frigång och därefter har antalet gått ner över tid. 2019 var motsvarande antal 37, 2020 var det 9, 2021 var det 16 och 2022 var det 15 intagna som beviljades frigång. Andelen åtgärder som hävs på grund av till exempel misskötsamhet är låg; 2022 skedde det endast i två fall och 2023 i 4 fall.⁸²

Vårdvistelse – vård eller behandling utanför anstalt

Vårdvistelse får enligt 11 kap. 3 § fängelselagen beviljas en intagen som har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet. Med det sistnämnda avses bland annat behandling mot våldsbenägenhet, spelberoende eller sexualbrottsrelaterat beteende. Det kan också vara vård eller behandling mot kriminellt beteende, psykiatrisk problematik eller med anledning av en funktionsnedsättning (t.ex. en begåvnings-

⁸⁰ Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 32.

⁸¹ Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 14.

⁸² Kriminalvården, KOS 2022 s. 27. Nedgången förklaras delvis av målet att minska risken för smittspridning under Corona-pandemin. Se också Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 128.

mässig eller neuropsykiatrisk nedsättning).⁸³ Vilka behov den dömden har ska specificeras i den individuella verkställighetsplanen men kan också framgå av domen.

Vårdvistelse innebär att en intagen är placerad i ett familjehem, ett hem för vård och boende (s.k. HVB-hem) eller ett stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (se 6 kap. 1 § socialtjänstlagen).⁸⁴

För de som slussas ut genom vårdvistelse är det behovet av behandling som är det primära och under vårdvistelsen får den frigivne behandling utifrån sin problematik utanför anstalten. Utgångspunkten är att den intagne ska kunna fullfölja hela den planerade behandlingen under sin vårdvistelse.⁸⁵

Det finns möjlighet att placera den intagne i ett arbetskooperativ om han eller hon inte har behov av institutionsvård.⁸⁶ En familjehemsvistelse syftar till att få den intagne delaktig i en familjegemenskap och bygga positiva relationer. Vårdgivaren bestäms således utifrån den dömdes behov. Finns det inget behov av behandling eller bara behov av eftervård kan vistelse i halvvägshus eller utökad frigång i kombination med öppenvårdsbehandling i stället övervägas.⁸⁷

Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd bör den dömden ha genomgått någon form av behandling i anstalt, såsom brotts- eller missbruksrelaterad programverksamhet, eller på annat sätt visat att han eller hon är redo för att bearbeta sin problematik på ett sådant sätt som krävs under en vårdvistelse.⁸⁸ Det framhålls i förarbetena att samhället har mycket att vinna på att ge vidare vård till de dömda som genom missbruksrelaterade motivationsprogram eller på annat sätt kommit till insikt om sina problem. Detta särskilt mot bakgrund av att det är ett stort antal intagna som har drogproblem.⁸⁹

⁸³ Prop. 2005/06:123 s. 28 ff. och prop. 2009/10:135 s. 165. Åtgärden kallades tidigare § 34-placering.

⁸⁴ Begreppen HVB-hem liksom familjehem är definierade i socialtjänstförordningen 3 kap. 1 och 2 §§. För vårdvistelse måste det vara fråga om familjevård i kategori 2 eller 3, vilket innebär att det finns behandlingsinsatser i form av behandlingsprogram eller samtal med terapeut eller psykolog samt vid kategori 3 också medicinsk behandlingskompetens knutet till hemmet. Placeringen sker enligt huvudregeln vid en vårdgivare som har ramavtal med Kriminalvården.

⁸⁵ Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 16.

⁸⁶ I ett arbetskooperativ produceras varor och tjänster. Den dömden kan stanna kvar i ett sådant efter att Kriminalvårdens och socialtjänstens betalningsansvar upphört så länge som han eller hon följer reglerna i kooperativet, se Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 16.

⁸⁷ Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 17.

⁸⁸ FARK Fängelse allmänna råd till 11 kap. 3 § fängelselagen.

⁸⁹ Prop. 1997/98:95 s. 57.

Den intagne får endast vistas utanför hemmet efter vårdgivarens medgivande och om det är förenligt med beslutade villkor.⁹⁰

I förarbetena framhålls att vid bestämmande av vårdtidens längd och vid vilken tidpunkt vården ska inledas måste, precis som vid övriga utslussningsåtgärder, hänsyn tas till att fängelsestraffet inte får urholkas. Vårdvistelse bör därför inte annat än i undantagsfall komma i fråga förrän en viss tid av straffet har verkställts i anstalt trots att något krav på kvalifikationstid inte är föreskriven. Viss tid behövs ofta för att utreda lämplig behandling. Det kan dock någon gång inträffa att det redan i början av verkställigheten är uppenbart att en vårdvistelse är lämplig.⁹¹

Vårdvistelse som är ett år eller längre bör endast beviljas i speciella fall, till exempel för unga eller långtidsdömda med stora behov eller vid placering i ett arbetskooperativ.⁹²

Om det finns särskilda skäl får Kriminalvården förena en vårdvistelse med en föreskrift om missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling (26 kap. 16 § andra stycket 4 brottsbalken) som ska gälla i tiden efter villkorlig frigivning. Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det får Kriminalvården ändra, upphäva eller besluta om ny föreskrift (11 kap. 6 § tredje stycket fängeselagen).

Anstalten som utreder vårdvistelsen ska samverka med frivården och socialtjänsten i syfte att ta fram en gemensam vårdplan för den intagne. Efter den villkorliga frigivningen övergår kostnadsansvaret på den intagnes hemkommun och i dessa fall inhämtar Kriminalvården alltid en ansvarsförbindelse.⁹³

Tabell 13.3 Antalet påbörjade och hävda vårdvистер

År 2020–2022

År	Antal påbörjade	Antal hävda	Andel hävda
2020	348	63	18 %
2021	445	111	25 %
2022	471	99	21 %

Källa: Kriminalvården, KOS 2022 s. 27.

⁹⁰ FARK Fängelse 11 kap. 8 §.

⁹¹ Prop. 2009/10:135 s. 166.

⁹² Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 33.

⁹³ Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 18. Flera utredningar har föreslagit förändringar avseende kostnadsansvaret, se t.ex. SOU 2000:126 och Statskontorets rapport 2003:20.

Vistelse i halvvägshus – kontrollerat övergångsboende förenat med stränga krav

Vistelse i halvvägshus får beviljas en intagen som har behov av särskilt stöd eller tillsyn när minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats.

Vid prövningen ska särskilt beaktas om den intagne saknar bostad eller ur riskhänseende eller av personliga skäl behöver mer stöd än vad som kan erbjudas vid utökad frigång.⁹⁴ Under vistelsen ska den intagne också utföra arbete, få behandling, delta i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet. Deltagande i sysselsättning, som bör vara förlagd utanför hemmet minst 20 timmar per vecka, är således en förutsättning för placering i halvvägshus.⁹⁵

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 (11 kap. 4 §). Kriminalvården upphandlar också vissa platser, till exempel hos Skyddsvärnet. Ett halvvägshus är bemannat med personal med stödjande och kontrollerande funktion dygnet runt. Halvvägshus är alltså en typ av övergångsboende för intagna som inte har en tillräckligt ordnad situation med sysselsättning och bostad men inte heller har ett sådant vårdbehov som krävs för att en vårdvistelse ska vara aktuell.⁹⁶ Det kan till exempel vara så att han eller hon saknar eget boende eller inte är redo att vistas där ensam under längre perioder.

Den intagne får inte vistas utanför halvvägshuset annat än på särskilt bestämda tider, till exempel för att göra inköp eller delta i aktiviteter eller annan sysselsättning. Kontroll kan ske genom fotboja enligt 11 kap. 6 § fängelselagen. Dygnsvilan ska normalt vara förlagd till halvvägshuset och den dömda vistas där kl. 22.00–06.00.⁹⁷ Tillstånd att vistas utanför halvvägshuset får beviljas för att underlätta den dömdes anpassning i samhället under högst sju timmar per vecka samt ytterligare fem timmar per vecka för aktiviteter som särskilt syftar till att bygga upp, vidmakthålla eller förstärka ett positivt socialt

⁹⁴ FARK Fängelse allmänna råd till 11 kap. 4 § fängelselagen.

⁹⁵ Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 20. Tidigare fanns s.k. frigångshotell som drevs av frivården. De användes för att tillgodose rent akuta behov hos dömda som vid frigivningen saknade bostad på grund av bostadsbrist i vissa orter.

⁹⁶ Prop. 2005/06:123 s. 33 f.

⁹⁷ FARK Fängelse 11 kap. 9 §.

nätverk för den intagne.⁹⁸ Efter hälften av den planerade vistelsen i halvvägshuset, dock minst en månad, får tillstånd beviljas för ytterligare fyra timmar per vecka.

En intagen får, vid högst fyra tillfällen per månad, beviljas vistelser utanför halvvägshuset under sammanlagt högst tre dygn. Vistelserna får inte förläggas i direkt anslutning till vistelser utanför halvvägshuset enligt andra stycket. Restid ingår. Det finns också möjlighet att bevilja tillstånd till ytterligare vistelser utanför halvvägshuset, till exempel för att besöka en närstående som är allvarligt sjuk eller för att närvara vid en begravning.

Den intagne är förbjuden att bruka alkohol och andra berusningsmedel samt ska även i övrigt vara skötsam. Med detta avses bland annat att den intagne inte får använda narkotika eller ägna sig åt annan brottslig verksamhet. Den intagne får inte heller vistas i olämpliga miljöer, till exempel där brottslig verksamhet pågår.⁹⁹

Halvvägshus finns för närvarande i Stockholm, Göteborg och Malmö. I övriga delar av landet finns dock möjligheter till placering på halvvägshusplats i ett stödboende eller i familjevårdsliknande form med samma regler som i ett halvvägshus.¹⁰⁰

Vid en utvärdering av halvvägshus av Brå 2017 framkom att de klienter som Brå pratat med var mycket positiva till åtgärden då den möjliggjorde för en successiv återgång till livet i frihet.¹⁰¹

Tabell 13.4 Påbörjade och hävda vistelser i halvvägshus

2020–2022

År	Påbörjade	Antal hävda	Andel hävda
2020	201	21	11 %
2021	246	19	8 %
2022	288	28	10 %

Källa: Kriminalvården, KOS 2022 s. 27.

⁹⁸ Det kan t.ex. vara för nödvändiga inköp, besök hos Arbetsförmedlingen, frivården, socialtjänsten, optiker, tandläkare eller frisör. Aktiviteter som särskilt syftar till att bygga upp, vidmakthålla eller förstärka ett positivt socialt nätverk för den dömde kan vara t.ex. angelägenheter som rör den intagnes anhöriga, vissa fritidsaktiviteter, deltagande i föreningsverksamhet eller liknande verksamhet eller i AA/NA-möte.

⁹⁹ Prop. 2005/06:123 s. 34.

¹⁰⁰ Information via Kriminalvårdens hemsida hämtad den 10 november 2023. Kriminalvården kan bedriva halvvägshus i egen regi, abonnera platser enligt ramavtal eller så kan det vara fråga om grupp/stödboende eller enskilt hem (plats i familj eller plats i rum/byggnad i anslutning till familj/hyresvård) där Kriminalvården upphandlar enskilda platser. De två förstnämnda typerna är bemannade dygnet runt.

¹⁰¹ Brå-rapport 2017:15 s. 8.

Kriminalvården prognosticerar för en årlig ökning med tio klienter som beviljas vistelse i halvvägshus fram till 2026.¹⁰²

Utökad frigång – verkställighet i bostaden

Utökad frigång infördes 2007 i syfte att öka användningsområdet för den tidigare införda IÖV-utslussen och göra åtgärden mer ändamålsenlig.¹⁰³

Utökad frigång innebär att den dömda under kontrollerade former, det vill säga med fotboja, får tillstånd att avtjäna den sista delen av sitt fängelsestraff i sin bostad. Till skillnad från frigång har den intagne även sin nattvila i bostaden. Åtgärden är den vanligaste av de särskilda utslussningsåtgärderna. Den kan användas för de som inte har något vårdbehov eller behov av stöd på ett sådant sätt att vårdvistelse eller halvvägshus inte framstår som lämpliga åtgärder. Utökad frigång bör normalt inte beviljas för kortare tid än en månad.¹⁰⁴

För att kunna beviljas utökad frigång krävs att den intagne avtjänat halva strafftiden, dock minst tre månader, och att han eller hon utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet. Sysselsättning är således ett krav för åtgärden och den måste bedrivas regelbundet och vara kontrollerbar.¹⁰⁵ Närvaron på arbetsplatsen kontrolleras till exempel genom besök av frivården. Oanmälda hembesök sker normalt två gånger per vecka, inte sällan på vardagskvällar och veckoslut samt helger. Kontroll sker också genom telefonsamtal. Under i vart fall den första tiden besöker den intagne också frivårdskontoret en gång per vecka.¹⁰⁶

För att beviljas utökad frigång måste den frigivne ha tillgång till en bostad (11 kap. 5 § fängelselagen). Därtill finns ett antal krav som måste vara uppfyllda men som inte framgår av lagtext. Bostaden måste vara utformad så att kontroll med elektroniska hjälpmedel är möjlig, vara utformad för permanent boende och godkännas av Kriminalvården. Den som bor ihop med den intagne måste samtycka till att åtgärden verkställs där. Om brottet har riktat sig mot en familjemed-

¹⁰² Framtida verksamhetsvolym i rättskedjan 2023–2026 s. 87.

¹⁰³ Prop. 2005/06:123 s. 37 ff. I SOU 2005:54 hade föreslagits att utökad frigång skulle vara en del av frigång och alltså inte en självständig utslussningsåtgärd samt att det skulle finnas ett utslussningsalternativ som bestod av IÖV-utsluss (frigivningsboja).

¹⁰⁴ FARK Fängelse allmänna råd till 11 kap. 5 § fängelselagen.

¹⁰⁵ Prop. 2009/10:135 s. 167 f. och FARK Fängelse 11 kap. 14 §.

¹⁰⁶ Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 74.

lem bör verkställigheten inte ske i den gemensamma bostaden (krävs synnerliga skäl). Hänsyn ska också tas till om det finns barn i hemmet och hur utökad frigång skulle påverka deras situation. Åtgärden får inte beviljas om den kan antas inverka menligt på barn som den intagne delar bostad med.¹⁰⁷

I kravet på att utökad frigång ska ske under kontrollerade former ligger att åtgärden ska förenas med villkor att den intagne inte får lämna sin bostad annat än på särskilda tider och inledningsvis vara förenad med kontroll genom elektroniska hjälpmedel enligt 11 kap. 6 § fängelselagen (varom mer nedan). Kontrollen ska ske med elektroniska hjälpmedel under minst två tredjedelar, dock minst två månader, av tiden för den utökade frigången. Villkoret kan därefter upphävas om den dömde utan anmärkning följt villkoren och kontroll i stället ske genom hembesök, telefonsamtal och anmälningskyldighet hos arbetsgivaren.¹⁰⁸ Ett allmänt krav på skötsamhet gäller också under hela åtgärden.

En intagne ska ha sin dygnsvila i bostaden och bör normalt vistas där mellan klockan 22.00–06.00.¹⁰⁹ För att underlätta den dömdes anpassning i samhället får han eller hon dock beviljas tillstånd att lämna bostaden. Det gäller under högst 13 timmar per vecka samt ytterligare fem timmar per vecka för aktiviteter som särskilt syftar till att bygga upp, vidmakthålla eller förstärka ett positivt socialt nätverk för den intagne. Efter en tredjedel av den planerade utökade frigången, dock minst en månad, får tillstånd beviljas för ytterligare sex timmar per vecka. Efter två tredjedelar, dock minst två månader, får tillstånd beviljas för ytterligare sex timmar per vecka. För det fall den utökade frigången genomförs i direkt anslutning till en vistelse i halvvägshus är det den sammanlagda utslussningstiden som är avgörande för hur många timmar den intagne får beviljas tillstånd att vistas utanför bostaden.

En intagne får, vid högst två tillfällen per månad, beviljas vistelser utanför bostaden under sammanlagt högst ett dygn. Vistelserna får inte förläggas i direkt anslutning till vistelser enligt andra stycket. Resttid ingår.¹¹⁰ Vid särskilt ömmande skäl kan ytterligare vistelse utanför bostaden beviljas.

¹⁰⁷ Prop. 2005/06:123 s. 38, prop. 2009/10:135 s. 167 och FARK Fängelse 11 kap. 4 och 5 §§. Se 6 kap. föräldrabalken som reglerar föräldrars beslutanderätt vid gemensam vårdnad.

¹⁰⁸ Prop. 2005/06:123 s. 39.

¹⁰⁹ FARK Fängelse allmänna råd till 15 §.

¹¹⁰ FARK Fängelse 11 kap. 17 §.

Enligt 33 § fängelseförordningen får Kriminalvården vid utökad frigång förordna att andra lämpliga personer än anställda vid myndigheten ska biträda vid kontrollen av att den intagne rättar sig efter eventuella villkor och fullgör de skyldigheten som gäller under utslussningsåtgärden.

Tabell 13.5 Antal beviljade och upphävda utökade frigångar år 2020–2022

År	Antal påbörjade	Antal upphävda	Andel upphävda
2020	602	34	5,7 %
2021	624	41	6,7 %
2022	659	34	5,3 %

Källa: Kriminalvården, KOS 2022 s. 27.

Kriminalvårdens prognos är att antalet som beviljas utökad frigång kommer att öka svagt med tio klienter per år, till 220 klienter 2026.¹¹¹

Tabellöversikt över vistelse i halvvägshus samt utökad frigång

Tabell 13.6 Översikt över när vistelse i halvvägshus och utökad frigång kan beviljas med tanke på kvalifikationstiden

Avtjänandetid	Särskild utslussningsåtgärd?	Tidigast vid vilken tidpunkt?	Tidpunkt för villkorlig frigivning	Tid för utslussning till VF
1 månad	Nej	–	–	–
2 månader	Nej	–	40 dagar	–
3 månader	Nej	–	60 dagar	–
4 månader	Ja, men VF sker innan det är aktuellt	90 dagar	80 dagar	–
5 månader	Ja	75 dagar	100 dagar	25 dagar
6 månader	Ja	Tre månader (90 dagar)	120 dagar	30 dagar
8 månader	Ja	Fyra månader (120 dagar)	160 dagar	40 dagar
10 månader	Ja	Fem månader (150 dagar)	200 dagar	50 dagar
Ett år	Ja	Sex månader	8 månader	2 månader
Ett år och sex månader	Ja	9 månader	12 månader	3 månader
Två år	Ja	12 månader	16 månader	4 månader
Tre år	Ja	18 månader (1 år 6 mån)	24 månader	6 månader
Fyra år	Ja	24 månader (2 år)	32 månader	8 månader
Sex år	Ja	36 månader (3 år)	48 månader	12 månader
Åtta år	Ja	48 månader (4 år)	64 månader	16 månader
Tio år	Ja	60 månader (5 år)	80 månader	20 månader

¹¹¹ Framtida verksamhetsvolym i rättskedjan 2023–2026 s. 87.

Vissa gemensamma bestämmelser för utslussningsåtgärder

Beslutsorgan, villkor och brottsofferperspektiv

Det är Kriminalvården som beviljar särskilda utslussningsåtgärder. Efter omprövning får beslutet överklagas till allmän förvaltningsdomstol (13 kap. 1 § och 14 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen). Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut enligt fängelselagen gäller omedelbart om inte något annat förordnas.

Det är en utgångspunkt att formerna för utslussningsåtgärden ska utformas så att största möjliga hänsyn tas till eventuella brottsoffer. Förutom att detta är hänsyn som givetvis beaktas i riskbedömningen anses också möjligheten till stränga villkor samt en omfattande kontroll av att dessa följs också tillgodose brottsofferintressen. Det är genom villkor och kontroll som utslussningsåtgärden kan ges sådan skärpa att den upplevs som ett tillräckligt ingripande alternativ till avtjänande i anstalt.¹¹²

En utslussningsåtgärd ska enligt 11 kap. 6 § normalt 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. Kriminalvården får också 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.

Villkorens innehåll är inte specificerade i lag, vilket var en nyhet när fängelselagen infördes. Någon ändring i sak var dock inte avsedd. Villkoren ska vara individuellt utformade och anpassade till den aktuella utslussningsåtgärden. Behov av villkor som tillgodoser brottsoffers skyddsbehov och intressen ska särskilt uppmärksammas om det är fråga om partnervåld eller sexualbrott.¹¹³

Villkor om skötsamhet och den intagnes skyldighet att hålla kontakt med Kriminalvården bör regelmässigt meddelas. Detsamma gäller villkor om drogfrihet och i vilken bostad den intagne ska ha under utslussningsåtgärden och förbud mot att lämna bostaden annat än på särskilt bestämda tider (schema). Andra villkor som bör meddelas efter en individuell bedömning kan avse vad som ska gälla i form av arbete, utbildning eller annan sysselsättning eller avse förbud att vistas

¹¹² Prop. 2005/06:123 s. 43 och Kriminalvårdens handbok för särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 60.

¹¹³ Kriminalvårdens handbok för särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 26.

inom eller utanför ett visst geografiskt område och förbud att ta kontakt med viss person.¹¹⁴ I förarbetena framhålls dock att det är lämpligare att kontaktförbud används om förutsättningarna för det är uppfyllda än att villkor om förbud att kontakta brottsoffret beslutas.¹¹⁵

Intagna som har beviljats en särskild utslussningsåtgärd meddelas också regelmässigt villkor om att avhålla sig från alkohol och andra berusningsmedel. Den som är beviljad en utslussningsåtgärd är skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av nykterhet (11 kap. 7 §).

Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det kan Kriminalvården ändra, upphäva eller besluta nya villkor (11 kap. 6 § andra stycket). Så kan ske i såväl skärpande som mildrande riktning. Ett skäl att förändra ett villkor kan vara att så behövs i skärpande syfte för att utslussningsåtgärden ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt eller för att kontrollen ska kunna upprätthållas. Det kan vara vid misskötsamhet som inte är så allvarlig att det inte är motiverat att upphäva utslussningsåtgärden. Det kan också handla om att minska graden av kontroll i fall där verkställigheten fungerat utan anmärkning.¹¹⁶

Upphävande av en åtgärd samt avbrott i verkställigheten

För att förtroendet för verkställighetssystemet ska upprätthållas och för att ge utslussningsåtgärderna legitimitet samt acceptans hos allmänheten och inom rättsväsendet anses det nödvändigt att misskötsamhet leder till en snabb och tydlig reaktion.¹¹⁷ En särskild utslussningsåtgärd ska därför upphävas om det inte längre finns förutsättningar för åtgärden eller om den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller på annat sätt inte fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden. Exempel på bristande förutsättningar är att den som beviljats utökad frigång förlorar sin bostad. Detsamma kan gälla om en sambo återtar sitt samtycke gällande att den utökade frigången kan genomföras i det gemensamma hemmet. Det kan också handla om att den intagne förlorar sin sysselsättning,

¹¹⁴ Prop. 2009/10:135 s. 168 och prop. 2005/06:123 s. 46 samt FARK fängelse, allmänna råd till 11 kap. 6 § fängeslagen.

¹¹⁵ Prop. 2005/06:123 s. 46.

¹¹⁶ Prop. 2009/10:135 s. 168 och Kriminalvårdens handbok och särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 65.

¹¹⁷ Prop. 2005/06:123 s. 47.

att kontroll med elektroniska hjälpmedel inte går att upprätthålla, att ett brottsoffer flyttar in i bostaden eller att utökad frigång visar sig inverka menligt på barn som den intagne delar bostad med. Vid vårdvistelse kan det handla om att vårdgivaren upphör med sin verksamhet eller genomför så genomgripande förändringar i verksamheten att kontrollen inte längre kan upprätthållas.¹¹⁸

Exempel på att den dömde inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller inte fullgör sina skyldigheter (misskötsamhet) är avvikelse, nya brott, påverkan av alkohol eller narkotika, vägran att delta i drogkontroll utan giltigt skäl, utebliven kontakt med Kriminalvården eller underlåtenhet att medverka i sysselsättning som är bestämd. Den intagne kan också uppträda hotfullt, utan giltigt skäl komma för sent till sin sysselsättning eller liknande, vägra ge en person som kontrollerar villkoren för utökad frigång tillträde till bostaden eller uppsåtligt manipulera den tekniska övervakningsutrustningen.¹¹⁹ Kravet på skötsamhet är enligt förarbetena högt ställt, men viss tolerans mot misskötsamhet av mindre slag bör finnas.¹²⁰

Reaktionen på misskötsamhet ska komma snabbt och utgångspunkten är att åtgärden ska upphävas. En noggrann avvägning mellan arten och omfattningen av misskötsamheten och den intagnes behov av utslussningen samt följderna av upphävande måste dock alltid göras. Det ska också bedömas om villkoren kan ändras eller annan behandling beslutas. Innan upphävande, det vill säga så länge den dömde är under verkställighet, kan den dömde också tilldelas en varning med stöd av 12 kap. 1 § fängelselagen.

Om ett tillstånd till en utslussningsåtgärd upphävs ska den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av straffet där (11 kap. 9 § fängelselagen).

Enligt 34 § fängelseförordningen ska den myndighet som fattat beslutet om upphörande underrätta Polismyndigheten. Den intagne ska omedelbart återföras till anstalt för fortsatt verkställighet av straffet. Polismyndigheten ska tillse att den intagne fortsätter sin verkställighet i den anstalt som Kriminalvården anger och underrätta Kriminalvården när den intagne har omhändertagits i detta ändamål.

¹¹⁸ Kriminalvårdens handbok och särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 80.

¹¹⁹ Prop. 2005/06:123 s. 47 och FARK Fängelse allmänna råd till 11 kap. 8 § 2 fängelselagen.

¹²⁰ Prop. 2009/10:135 s. 170.

Den som bedriver ett halvvägshus i enskild regi eller ett hem för vårdvistelse är skyldig att omedelbart anmäla till Kriminalvården om den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden.

Frågan om att upphäva ett tillstånd till påbörjad vårdvistelse, en vistelse i halvvägshus eller en utökad frigång prövas av övervakningsnämnd efter anmälan från Kriminalvården, men Kriminalvården kan interimistiskt upphäva tillståndet i avvaktan på övervakningsnämndens prövning. Ett tillfälligt beslut ska omedelbart underställas övervakningsnämnden som senast den första arbetsdagen efter den dag då det interimistiska beslutet meddelades ska pröva om beslutet ska bestå i avvaktan på den slutliga prövningen. Fastställs inte beslutet inom den tiden upphör det. Nämnden ska skyndsamt ta upp frågan till slutlig prövning. Nämnden kan även självmant ta upp frågan om upphävande (13 kap. 1–4 §§ fängelselagen). Ett sådant beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Om verkställigheten avbryts ska enligt 12 a kap. fängelselagen den tid under vilket avbrottet varat inte räknas som verkställd tid. Så kan ske om den dömda avviker från ett behandlingshem under vårdvistelse. Avbrott: Anstalten eller häktet där den intagne återupptagit verkställigheten tar beslut om avbrott samt avbrottets omfattning.¹²¹ Verksamheten anses dock inte avbruten, om den intagne häktas med anledning av misstanke om brott eller med anledning av brott som prövas i ett mål eller som en påföljd avser. Frågor om avbrott med anledning av avvikelse ska prövas utan dröjsmål när verksamheten återupptas. Innan ett beslut om avbrott i verksamheten meddelas ska förhör hållas med den intagne 12 a kap. 2–3 §§).

Statistik avseende samtliga särskilda utslussningsåtgärder

År 2009 beviljades 43 procent av alla de som frigavs från ett fängelsestraff om minst sex månader en utslussningsåtgärd. 2016 var motsvarande siffra 29 procent.¹²² Ser man i stället till faktisk anstaltstid, det vill säga den tid som ska avtjänas på anstalt efter tillgodoräkning av häktningstid och trots villkorlig frigivning, var motsvarande siffra

¹²¹ Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 43.

¹²² Brå-rapport 2017:15 s. 14.

48 procent 2016 och för 2017 51 procent.¹²³ Vid kortare strafftider är det svårt att hinna förbereda en särskild utslussningsåtgärd och den stor andel av de som avtjänar korta straff blir därmed inte aktuella för särskilda utslussningsåtgärder.¹²⁴

De senaste åren har andelen frigivna efter särskild utslussningsåtgärd varit fördelad enligt följande

Tabell 13.7 Andel intagna i anstalt som frigivits med särskild utslussningsåtgärd

Siffrorna är i förhållande till antal frigivna från säkerhetsklass 2 och 3 med strafftid om sex månader eller mer

	2020	2021	2022	2023
Totalt antal frigivna från anstalt	7 499	7 955	8 739	8 749
Antal frigivna från anstalt T > 6 mån	3 014	3 090	3 325	3 626
Antal frigivna med särskild utslussningsåtgärd	961	1 194	1 273	1 437
Andel frigivna med särskild utslussningsåtgärd	32 %	39 %	38 %	40 %

Källa: Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 57 och 131 samt Årsredovisning 2023 s. 128.

Det har således skett en ökning av särskilda utslussningsåtgärder under de senare åren, vilket till stor del är en följd av att Kriminalvården på grund av den ansträngda beläggningssituationen har ett behov av att få ut de intagna på särskilda utslussningsåtgärder för att tillgängliggöra platser. Ökningen under 2022 gäller samtliga särskilda utslussningsåtgärder med undantag för frigång.¹²⁵ Trots att antalet intagna i utslussningsåtgärder ökade minskade antalet hävda utslussningsåtgärder såväl under 2022 som under 2023.¹²⁶

¹²³ Kriminalvården, Kriminalvårdens förstärkta insatser i arbetet med utslussning 2016–2017. Slutredovisning till regeringen s. 5.

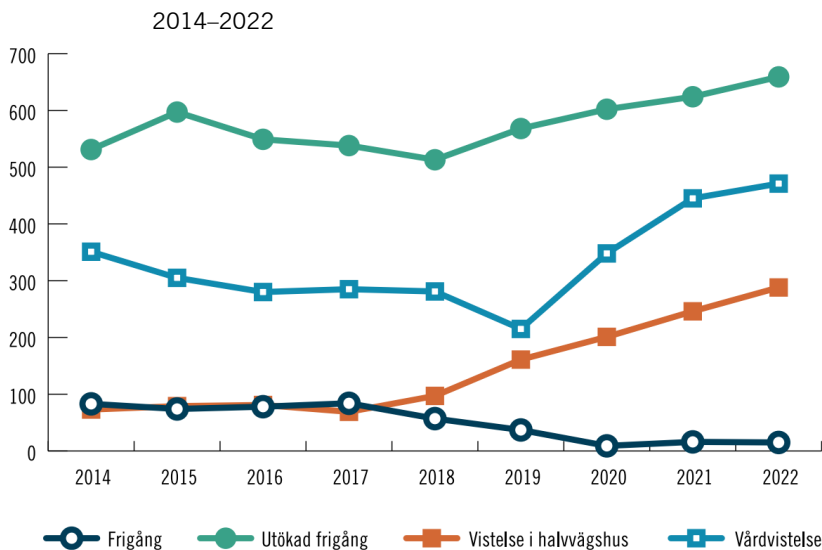
¹²⁴ Kriminalvården, KOS 2022 s. 20.

¹²⁵ A.st. Mer specifik statistik har redovisats ovan under respektive åtgärd.

¹²⁶ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 57 och Årsredovisning 2023 s. 128.

Figuren nedan visar antal påbörjade särskilda utslussningsåtgärder 2014–2022 efter typ av utslussningsåtgärd. Det låga antalet påbörjad frigång beror på att dessa tidigt under 2020 ställdes in för att minska smittspridningen av covid-19 i anstalt.¹²⁷

Figur 13.1 Påbörjade särskilda utslussningsåtgärder



Källa: Kriminalvården, KOS 2022 s. 20.

¹²⁷ A.st.

Tabellöversikt över de särskilda utslussningsåtgärderna

Tabell 13.8 Översikt över de särskilda utslussningsåtgärderna

11 kap. fängelselagen

Åtgärd	Frigång	Utökad frigång	Vistelse i halvvägshus	Vårdvistelse
Kvalifikationstid	–	½ strafftiden, men minst 3 månader.	½ strafftiden, men minst 3 månader	–
Riskenivå	Beaktansvärd.	Beaktansvärd.	Beaktansvärd.	Beaktansvärd.
Ytterligare krav för beviljande	Behov av introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen.	Bostad. Samtycke från ev. sambo. Utföra arbete, få behandling eller särskilt anordnad verksamhet.	Utföra arbete, få behandling eller särskilt anordnad verksamhet.	Vårdbehov.
Innehåll	Under dagtid vistelse utanför anstalt, t.ex. för arbete, behandling, utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.	Under kontrollerade former avtjäna sista delen av fängelsestraffet i sin bostad. Inte vistas utanför hemmet annat än på bestämda tider.	Boende i av Kriminalvården kontrollerat hem med personal dygnet runt. Inte vistas utanför hemmet annat än på bestämda tider. Vanligen dygnsvila kl. 22–06.	Boende i familjehem eller i HVB-hem.
Syftet	Förbättra möjligheter till försörjning.	Återanpassning.	Behov av särskilt stöd eller tillsyn.	Behandling.
Villkor?	De som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas.	Samma som frigång.	Samma som frigång.	Samma som frigång.
Pågå fram till villkorlig frigivning?	Nej.	Ja.	Ja.	Ja.

13.3 Kort om forskningen

13.3.1 Vikten av öppenhet

Det finns forskning som visar att olika former av öppenhet under verkställigheten tycks ha potential för att ha betydelse för återfall i brott. Det gäller särskilt möjligheterna till att få vistas på mer öppna avdelningar under slutet av verkställigheten. Vad gäller ungdomar har också möjligheten till öppnare former visat sig vara mest betydelsefull för ungdomar med högst återfallsrisk.

I en studie visades att de ungdomar som vistas i öppnare former under slutet av verkställigheten återföll i brott i mindre utsträckning,

framför allt i grov brottslighet. En slutsats från den kvantitativa delen av studien är att öppnare former är eftersträvansvärt och betydelsefullt för att minska återfallen i brott för denna grupp ungdomar, som generellt har en mycket hög andel återfall¹²⁸

I en uppföljande studie fann forskaren att de som skrivs ut direkt från låst avdelning har cirka 70 procent högre risk för återfall.¹²⁹

I samma studie framhålls också att risken för återfall kan vara relaterad till institutionens öppenhet. Öppnare anstalter, med möjlighet att etablera prosociala kontakter under fängelsevistelsen, leder också till mindre risk för återfall i brott. Detsamma gäller öppna anstalter i relation till slutna, men det kan möjligen förklaras genom att de som placeras på de slutna avdelningarna är en mer belastad grupp som också därför har en högre risk för att återfall i brott.

13.3.2 Två rapporter om de särskilda utslussningsåtgärdernas effekter på återfall i brott

Efter ett uppdrag från regeringen publicerade Brå 2017 rapporten *Utslussning från anstalt. En uppföljning av Kriminalvårdens arbete med de särskilda utslussningsåtgärderna* (rapport 2017:15). I den framkom bland annat att flera studier, inklusive den nu nämnda, visar att de som haft utökad frigång återfaller i mindre utsträckning än en jämförbar kontrollgrupp. Effekterna av de andra utslussningsåtgärderna har ännu inte följts upp, men det har konstaterats att effekten av missbruksvård i anstalt blir bättre om den kombineras med vårdvistelse på behandlingshem.¹³⁰ Internationella studier av fängelsedömda visar att insatser av typen halvvägshus minskar återfallen i brott.¹³¹

Även Kriminalvården genomförde under 2016 en effektstudie som omfattade alla klienter som frigivits efter avtjänat fängelsestraff under 2007–2013. Det som undersöktes var utfallet avseende de som fått någon utslussningsåtgärd kontra återfall i brott. Resultatet visade att de klienter som fått del av en utslussningsåtgärd hade 14 procents lägre risk att återfall i brott jämfört med de som inte haft någon sådan.

¹²⁸ Pettersson, Betydelse av öppenhet under institutions tiden för ungdomar dömda till slutet ungdomsvård. Hur påverkas vardagen vid institutionen och återfall i brott? Forskningsrapport SiS nr 8 2017 s. 95.

¹²⁹ Pettersson, Tuffa tag och tillit – en ESO-rapport om utslussning, eftervård och återfall för dömda till slutet ungdomsvård (rapport 2023:9) s. 97.

¹³⁰ Brå-rapport 2017:15 s. 8.

¹³¹ Se Pettersson, a.rapport s. 35 med vidare hänvisning till underliggande forskningsstudier.

Dessutom hade de 15 procent lägre risk att drabbas av en akut förgiftning (intoxikation) av alkohol eller narkotika under uppföljningstiden. Den återfallsförebyggande effekten av utslussning var också här högst bland de som fått utökad frigång eller frigång. Studien gav alltså ett visst stöd för den återfallsförebyggande effekten av vårdvistelse och halvvägshus.¹³²

Den absolut vanligaste anledningen till att intagna friges utan utslussningsåtgärd att risken för brottslighet är för hög, följt av att den dömda inte är motiverad att ta del av en insats.¹³³ I Brå:s studie framkom ytterligare skäl: bristande kunskap om de olika utslussningsalternativen, både bland intagna och personal, samt att beslutsprocessen kan vara komplicerad.¹³⁴ Det framkom också att en betydligt mindre andel av de intagna med begränsade eller inga kunskaper i svenska beviljades en utslussningsåtgärd jämfört med de som behärskar svenska.

Sett till kön var det omkring 40 procent av samtliga kvinnor som frigavs under 2015 och som hade längre straff än sex månader som beviljades en utslussningsåtgärd. Bland männen var andelen 30 procent. Utslussningsåtgärder var också vanligare i storstäderna, särskilt vad gäller halvvägshus (som ju endast finns i dessa städer), men även utökad frigång och frigång var något vanligare i storstäderna.¹³⁵

13.3.3 Av Kriminalvårdens identifierade problem och lösningsförslag avseende utslussningsåtgärderna

I samband med att Kriminalvården slutredovisade ett regeringsuppdrag om förstärkta insatser i arbetet med utslussning 2016 identifierade myndigheten behov av en utvecklad lagstiftning avseende de särskilda utslussningsåtgärderna. Det finns enligt Kriminalvården problem med att de fyra särskilda utslussningsåtgärderna oavsiktligt hindrar möjligheterna att få till stånd en lämplig utslussningsåtgärd i det enskilda fallet. Med de nuvarande reglerna kan det uppstå situationer

¹³² Kriminalvården, Forsman och Werner, Utslussning – effekt på återfall i brott s. 12 ff.

¹³³ Kriminalvården, Forsman & Werner, Utslussning – effekt på återfall i brott s. 14.

¹³⁴ Brå-rapport 2017:15 s. 8. Detta ansågs inte vara fallet i Kriminalvårdens egen granskning, se Kriminalvården, Kriminalvårdens förstärkta insatser i arbetet med utslussning 2016–2017. Slutredovisning till regeringen s. 5. Kriminalvården, Kriminalvårdens förstärkta insatser i arbetet med utslussning 2016–2017. Slutredovisning till regeringen s. 9.

¹³⁵ Brå-rapport 2017:15 s. 10 f.

där ingen åtgärd passar den enskilde klienten som därför inte kan beviljas någon utslussningsåtgärd.¹³⁶

Ett exempel är klienter som lämpligen skulle placeras i ett hem för vård eller boende, det vill säga utslussningsåtgärden vårdvistelse, men där behandlingsbehov saknas. Likaså gäller för vistelse i halvvägshus att den dömde ska ha behov av särskilt stöd eller tillsyn, men det kan finnas klienter som inte har ett sådant behov men där en sådan placering ändå framstår som mer lämplig än utökad frigång.

Det är vidare ofta klienter med dubbla behov som riskerar att hamna mellan de nuvarande åtgärderna och därför riskerar att stå utan utslussningsåtgärd. Det kan vara missbruk i kombination med behov av sjukvård, missbruk och sexualbrottslighet, missbruk och nationell funktionsnedsättning samt svår psykiatrisk problematik i kombination med missbruk som innebär särskilda krav på åtgärderna genomförande. Även personer med intellektuella funktionsvariationer och äldre riskerar att falla utanför systemet trots att de är av stort behov av omfattande stöd i vardagen. Det kan vidare vara svårt att hitta lämpliga åtgärder för de som har rätt till särskilt stöd och särskild service enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, liksom till de som har psykiska funktionshinder.

Ett vanligt hinder mot utslussningsåtgärder är att behovet av vård är mindre men behovet av kontroll är högt. Här skulle till exempel viss vård och behandling i institution i kombination med skola eller arbetsinriktade insatser (på institution) vara ett lämpligt alternativ, men det ger inte de nuvarande utslussningsåtgärderna vårdvistelse eller halvvägshus något utrymme för. Det saknas vårdbehov som utesluter vårdvistelse och vid halvvägshus har den dömde tvärtom sin huvudsakliga sysselsättning utanför institution varför graden av kontroll är för låg även om elektronisk övervakning kan användas.

Redan det faktum att de nuvarande utslussningsåtgärderna ofta kombineras med varandra visar också att det krävs fler än en för att nå en ändamålsenlig utslussning. Därtill kan den dömdes behov ändras över tid. Flexibilitet är därför viktigt. En gemensam utslussningsform skulle innebära att Kriminalvården kan utforma utslussningen mer individanpassat utifrån de komplexa behov som den dömde har och på så sätt skulle planeringen underlättas. Åtgärderna skulle också bättre kunna utformas så att utslussningen mer effektivt kan svara

¹³⁶ Kriminalvården, Kriminalvårdens förstärkta insatser i arbetet med utslussning 2016–2017. Slutredovisning till regeringen s. 17.

mot den dömdes behov samt matchas mot de identifierade riskerna. Det är också så att de dömdas behov av utslussningsåtgärder har förändrats sedan de fyra formerna infördes 2005.

Ett sätt att lösa den problematik som ovan presenterats skulle enligt Kriminalvården alltså vara att slå samman alla fyra åtgärder till en enda, gemensam utslussningsform som i stället kan kombineras med olika villkor som kan möta olika typer av behov hos de dömda. Systemet skulle med en sådan lösning bli betydligt mer flexibelt än i dag. De närmare förutsättningarna, till exempel om var den intagne ska ha sin nattvila (behandlingshem, familjehem, kontrollerat boende eller egen bostad) och vilken sysselsättning som ska följas kan i ett sådant reformerat system i stället anges i villkoren för utslussningsåtgärden. Utredningen har genom kontakt med Kriminalvården upplysts om att detta är ett önskemål som kvarstår.

Syftet med utslussningsåtgärderna skulle vara desamma som enligt dagens regler: att minska risken för återfall i brott och att underlätta den dömdes anpassning i samhället. Ändamålet som anges för var och en av de särskilda utslussningsåtgärderna skulle dock kunna samlas i en gemensam beskrivning. Kriminalvården skulle så kunna individanpassa en skraddarsydd lösning med en utslussningsåtgärd med särskilda villkor. Ordningen förutsätter att kvalifikationstiderna sammanförs till en gemensam tid eller att det överlämnas till Kriminalvården att bestämma.

Något vid sidan av de särskilda utslussningsåtgärderna, men samtidigt en viktig del av återanpassningen, föreslås också i denna slutredovisning att Kriminalvården ska få en lagstadgad möjlighet att initiera en samordnad individuell plan (s.k. SIP). En SIP ska upprättas när den enskilde har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården, förutsatt att planen behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda och att den enskilde själv samtycker till planen.

Bestämmelser om en SIP finns i 2 kap. 7 § socialtjänstlagen och 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Genom en sådan stärks samarbetet och möjligheten att koordinera insatser för personer med multipla behov och där flera aktörer är inblandade. I dagsläget är det kommunen som tillsammans med regionen ansvarar för att upprätta en SIP. Kriminalvården har därmed svårt att ta ansvar för att en SIP upprättas utan kan bara påkalla att en sådan behövs, men önskar en sådan möjlighet. Det skulle enligt myndigheten vara positivt för möj-

ligheterna att tillsammans med andra samhällsaktörer planera insatser på ett optimalt sätt.

Det har i ett betänkande föreslagits att Kriminalvården ska ges möjlighet att initiera en SIP.¹³⁷ Förslaget bereds efter sedvanlig remissbehandling i Regeringskansliet.

13.4 En säkerhetsmässig ram: särskilda villkor för långtidsdömda

För att säkerställa att kravet på samhällsskydd alltid uppmärksammas vid allvarlig brottslighet finns i 1 kap. 7 § fängelselagen bestämmelser om så kallade särskilda villkor för långtidsdömda, vilka är de som avtjänar fängelse i lägst fyra år.¹³⁸ De särskilda villkoren sätter den yttre ramen för den intagnes verkställighet, till exempel i vilka anstalter eller avdelningar den intagne får placeras och när omplacering till anstalt eller avdelning med lägre grad av övervakning och kontroll får beviljas samt när tillstånd till regelbunden samt särskild permisson och särskilda utslussningsåtgärder tidigast får beviljas.¹³⁹ Innebörden av att särskilda villkor beslutas är att beslut om placering, permisson, särskild permisson eller särskilda utslussningsåtgärder inte får meddelas i strid med särskilda villkor (se 1 kap. 8 § fängelselagen). Om det inte är uppenbart obehövt ska beslutas om 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 §.

¹³⁷ SOU 2023:62, Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus s. 709 ff.

¹³⁸ Se prop. 1997/98:95. Systemet med särskilda villkor ersatte en slags kategoriindelning/säkerhetsklassificering genom vilka vissa dömda hänfördes till s.k. "7:3:or". Av Kriminalvårdens arbetsordning framgår att det är gruppchef vid placeringssektionen på Kriminalvården som fattar beslut om särskilda villkor, tar ställning till om det är uppenbart obehövt att besluta om särskilda villkor och avgör om den intagne är behov av att genomgå en fördjupad villkorsutredning inför beslut om särskilda villkor.

¹³⁹ Prop. 2009/10:135 s. 73 och 122. Se också FARK Fängelse, allmänna råd till 1 kap. 7 § första stycket fängelselagen. I allmänhet fattas två beslut om särskilda villkor, där det första beslutet främst avser beslut om placering i säkerhetsnivå och syftar till att påskynda placeringsprocessen. Placeringssektionen fattar vid ett senare tillfälle ett fullständigt beslut om särskilda villkor, se Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid s. 15 f.

Det är den sammanlagda strafftiden som är avgörande om flera fängelsestraff avtjänas samtidigt, till exempel på grund av förverkande av villkorligt medgiven frihet.¹⁴⁰ Beslut om särskilda villkor kan anses vara uppenbart obehövt om den återstående verkställighetstiden understiger ett år. Detsamma kan gälla för den som inte varit frihetsberövad i direkt anslutning till att verkställigheten inleddes. Det sist sagda gäller dock inte om en sådan intagen tidigare dömts till fängelse eller är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet eller är dömd för våldsbrott. Ett annat exempel är vid överföring av straffverkställigheten till ett annat land. Möjligheten att underlåta besluta om särskilda villkor ska användas restriktivt.¹⁴¹

Om det finns särskilda skäl ska sådana villkor också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år. Här är det således strafftiden i domslutet som är avgörande och vid flera domar är inte den sammanlagda strafftiden avgörande. Särskilda skäl kan enligt förarbetena till exempel finnas om det är fråga om en intagen som har kopplingar till grov organiserad brottslighet. Enligt kriminalvårdens allmänna råd kan detsamma gälla om den intagne var under 21 år när brottet begicks och tidigare är dömd för våldsbrottslighet eller att den intagne under tidigare verkställighet har gjort sig skyldig till allvarlig misskötsamhet. Hög risk för rymning, fritagning eller för att den dömda begår allvarlig brottslighet i anstalten talar också för särskilda villkor för de som dömts till fängelse i lägst två år. I dessa fall sker som regel en så kallad fördjupad villkorsutredning (varom mer nedan).¹⁴²

Prövningen ska i förekommande fall ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov till det och villkoren ska omprövas när det finns anledning till det (1 kap. 8 § fängeslagen).¹⁴³

Vid långa strafftider medger ofta de särskilda villkoren inte placering i lägre säkerhetsnivå eller regelbunden permission och då framgår

¹⁴⁰ Prop. 2009/10:135 s. 123.

¹⁴¹ FARK Fängelse, allmänna råd till 1 kap. 7 § första stycket fängeslagen och Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid (2022:1) s. 11.

¹⁴² Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid s. 17.

¹⁴³ En fördjupad villkorsutredning bör om möjligt sammanställas inom sex veckor efter att den intagne ankommit till aktuell anstalt. Placeringssektionen bör fatta beslut om fullständiga särskilda villkor inom två månader efter det tillfälliga beslutet om särskilda villkor avseende säkerhetsnivå, se Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid s. 26.

i beslutet att anstalten vid en viss tidpunkt ska utvärdera verkställigheten och initiera omprövning av särskilda villkor. Ibland förutsätter möjligheten till placering i anstalt av lägre säkerhetsklass att den intagne genomfört permissioner tillsammans med personal, på egen hand eller med övernattnig.¹⁴⁴ Sådan omprövning kan initieras av Kriminalvården och den intagne.¹⁴⁵

Beslut om särskilda villkor kan efter begäran omprövas och överklagas till allmän förvaltningsdomstol (14 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen). Kriminalvården har också en skyldighet att ompröva villkoren när det finns anledning till det (1 kap. 8 § fängelselagen).

Tabell 13.9 Antal beslut om särskilda villkor 2020–2022

Särskilda villkor	2020	2021	2022
Initial (grundbeslut)	967	1442	1324
Ändring/omprövning	580	662	808
Omprövning efter begäran av den dömda avseende grundbeslut	25	55	50
Omprövning efter begäran av den dömda avseende ändring/omprövning	108	95	120

Källa: Kriminalvården, KVR.

13.5 Ordningen i övriga nordiska länder

13.5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas vad som gäller avseende permission och utslussning i de övriga nordiska länderna.

13.5.2 Norge

Frigång

Som en led i att säkerställa soningsprogressionen, det vill säga den dömdes anpassning i samhället, och ge den dömda möjlighet att vistas under mer och mer fria former finns ett antal åtgärder som kan beviljas under straffverkställigheten. Det handlar dels om förflyttning

¹⁴⁴ Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid (2022:1) s. 29.

¹⁴⁵ FARK Fängelse allmänna råd till 1 kap. 8 §.

från anstalt med hög säkerhetsnivå till lägre säkerhetsnivå, dels om vistelser utanför anstalt. En sådan progression motiveras i Norge av rehabilitering och prevention. Den dömda ska inte heller avtjäna straffet under strängare förhållanden än vad som är nödvändigt av säkerhetsmässiga skäl och skadeverkningarna av frihetsberövandet ska minskas i den mån det är möjligt.¹⁴⁶ Ett annat synsätt är att det handlar om kontroll och disciplin i fängelset: den som inte sköter sig blir inte föremål för permission eller annan vistelse utanför anstalt.¹⁴⁷

Kriminalomsorgen kan enligt 20 § stfl. ge en intagen tillåtelse att delta i arbete, utbildning, program eller andra åtgärder utanför fängelset, så kallad *frigång* (hädanefter frigång). Tillstånd får inte ges om säkerhetsmässiga skäl talar emot det och det finns anledning att anta att den intagne kommer att undandra sig verkställigheten. Åtgärden ska vara ändamålsenlig utifrån den dömdes behov.

Enligt föreskriften om straffgjennomføring (3–14 §§) kan frigång påbörjas först när en sammanhängande tid om minst fyra månader eller minst en tredjedel av strafftiden har avtjänats. Som huvudregel ska frigång inte beviljas för längre än ett år, men frigång till utbildning kan beviljas i två år. Tidsramarna kan också frångås om särskilda och tungt vägande omständigheter talar för det. Vanligtvis beviljas frigång endast från anstalter med lägre säkerhetsnivå eller från övergångsbostad.

Om det är av betydelse för målsäganden i brottmålet eller hans eller hennes efterlevande ska de underrättas om tidpunkten för frigången i förväg.

Permission

Där säkerhetsmässiga skäl inte talar emot det kan kriminalomsorgen bevilja permission med stöd av 33 § under en kortare tid om särskilda och tungt vägande skäl talar för det eller när permission anses ändamålsenligt för straffets fortsatta verkställighet. Ordinär permission kan bara beviljas efter att en del av straffet är avtjänat. Under permission är den dömda inte bevakad av någon personal.

Enligt föreskriften om straffgjennomføring (3–30 §§) finns det tre typer av permission: ordinär permission, välfärdspermission och

¹⁴⁶ Grønning m.fl., Frihet, forbrytelse og straff (1 uppl.) s. 722.

¹⁴⁷ Se t.ex. Storvik, Straffgjennomføring: etter lov av 18. mai 2001 nr 21 (2 uppl.) s. 255.

korttidspermission. I tillägg till korttidspermission kan den intagne beviljas ordinär permission om 18 dygn per år (permissionskvot), med tillägg för nödvändig restid. Enligt riktlinjer från Kriminalomsorgsdirektoratet kan permissionskvoten i vissa fall vara 30 dygn. Kvoten löper från den första beviljade permissionens genomförande. Permission till utlandet beviljas som huvudregel inte. Ordinär permission kan beviljas mellan 12 timmar och fem dygn medan korttidspermission kan vara som lägst fem timmar. Den sistnämnda permissionen ska inte beviljas oftare än två gånger i månaden.

Innan ordinär permission samt korttidspermission kan beviljas måste den intagne ha avtjänat minst en tredjedel av strafftiden, och alltid en sammanhängande tid om minst fyra månader. Valfärdspermission kan beviljas tidigare än så. Det krävs också att det föreligger särskilda skäl, som ett barns födsel eller allvarlig sjukdom. Valfärdspermission kan beviljas högst sex gånger per år och inte överstiga fem dygn. Vid längre strafftider än 12 år gäller att de kan beviljas ordinär permission efter en sammanhängande avtjänad tid om fyra år.

Det finns en generell möjlighet att vid särskilda och tungt vägande skäl frånga tidpunkterna ovan (fremskutt permisjonstid, se 3–31 §§ föreskriften om straffgjennomføring). Även antalet dagar kan utökas.

Vid bedömningen av om en permission är försvarbar ur ett säkerhetsmässigt perspektiv ska det, utifrån den kunskap som kriminalomsorgen har av den intagne och dennes beteende under avtjänandet, läggas särskild vikt vid om det finns anledning att anta att den intagne kommer att återfalla i brott, undandra sig verkställigheten eller bryta mot de villkor som ställts upp för permissionen.

Under permission samt vid avbrott i verkställigheten på grund av sjukdom eller andra tungt vägande skäl (sådan kan beviljas enligt 35 § om det är säkerhetsmässigt försvarligt med upp till fyra veckor och sen en förlängning om fyra veckor), är den dömde skyldig att inte begå brott, uppehålla sig på uppgiven adress, följa bestämda villkor och återkomma till anstalten på bestämd tid. Under permission råder också krav på nykterhet (den dömde ska inte bruka rusmedel, bedövningsmedel, hormonpreparat eller andra kemiska substanser som inte är utskrivna på recept).

Om det är nödvändigt för att permissionen eller avbrottet ska kunna genomföras på ett säkerhetsmässigt försvarligt sätt ska kriminalomsorgen besluta om särskilda villkor (se 3–34 §§ föreskriften om

straffegjennomføring). Det kan då bland annat bestämmas att den intagne ska

- a) Besöka angivna myndigheter eller personer,
- b) Åläggas anmälningsplikt hos polisen eller kriminalomsorgen,
- c) Ta antabus eller andra föreskriva mediciner,
- d) Lämna urin- eller utandningsprov före utgång,
- e) Hämtas tillbaka till fängelset av bestämda personer,
- f) Följa bestämmelser om vistelseort,
- g) Undvika att umgås med bestämda personer, eller
- h) Hålla sig nykter (den dömda ska inte bruka rusmedel, bedövningsmedel, hormonpreparat eller andra kemiska substanser som inte är utskrivna på recept). Villkor om förbud mot användning av alkohol får bara underlåtas i de fall då det inte behövs av säkerhetsmässiga skäl (fremstår som sikkerhetsmessig ubetenkelig).

Vid brott mot villkoren tas den dömda tillbaka till anstalten.

Även i dessa fall gäller att om det är av betydelse för målsäganden i brottmålet eller hans eller hennes efterlevande ska de underrättas om tidpunkten för permissionen eller straffavbrottet samt villkoren i förväg.

Fremstilling

Fremstilling är vistelse utanför anstalt där den intagne åtföljs av personal från fängelset. Sådan kan beviljas om den intagne har ett sådant behov och inte säkerhetsmässiga eller kapacitetsmässiga hänsyn talar emot (se 34 § strgf. och 3–32 §§ föreskriften). Det är aktuellt när den intagne inte har avtjänat tillräckligt lång tid av sitt straff eller om det är säkerhetsmässigt oförsvarligt med permission på egen hand och kan till exempel beviljas för begravning eller läkarbesök.

13.5.3 Danmark

Udgang enligt 9 kap. straffuldbyrdelsesloven

Förutsättningar för udgang

Regler om verkställighet av straff och andra reaktioner (fængselsstraffe, bødestrafte, betingede domme, samfundstjeneste og forvaring) finns i lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffuldbyrdelsesloven (sfbl.). Mycket mer preciserade bestämmelser om vistelse utanför anstalt har meddelats av Justitsministeriet genom Bekendtgørelse om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (udgangs bekendtgørelsen nr 441 af 21 april 2023).

I linje med att ett fängelsestraff ska avtjänas på ett så humant och människovärdigt sätt som möjligt samt på ett sätt som minskar risken för återfall i brott anses det i dansk rätt grundläggande att de intagna kan behålla kontakten med omvärlden i så stor utsträckning som möjligt. Tillstånd till vistelse utanför anstalt varit ett normalt led i straffverkställigheten i Danmark sedan 1965.¹⁴⁸

Udgang innebär tillåtelse till att lämna anstalten för en viss tid, som räknas in i avtjänandetiden. Det kan vara besök hos familjen över helgen, eller vid särskilda tillfällen, till exempel när en nära familjemedlem är svårt sjuk eller för bröllop.¹⁴⁹

I öppna fängelser kan en intagen få tillåtelse till *udgang* efter att trettio dagar avtjänats (§ 46 sfbl.). Om straffet är 2 år och 6 månader eller mer, och den intagne inte varit på fri fot mellan dom och avtjänandet, ska dock en sjättedel av straffet vara avtjänat. Vid placering i låst fängelse eller häkte gäller att minst en fjärdedel av straffet ska vara avtjänat innan *udgang* kan beviljas. Dessutom måste det ha gått tio veckor från inställelsen, varav minst sju måste ha varit på anstalt.

Om straffet är mellan fem och åtta år kan den intagne dock tidigast få *udgang* utan ledsagare när en tredjedel av straffet är avtjänat. Är straffet längre än 8 år, men tidsbegränsat, gäller samma tid för *udgang* med ledsagare, och utan ledsagare efter halva strafftiden.¹⁵⁰ Är det fråga om fängelse på livstid eller förvaring gäller att tio år måste avtjänas innan *udgang* får beviljas.¹⁵¹

¹⁴⁸ Schiøler m.fl., *Straffuldbyrdelsesloven* (2 uppl.) s. 207 och bet. 1181/1989 I s. 207–209.

¹⁴⁹ *Udgangs bekendtgørelsen* kap. 8 och Vestergaard, *Strafferetlige sanktioner* s. 44.

¹⁵⁰ Se 50 kap. 10 § *straffuldbyrdelsesloven* om att justitieministern kan fastställa regler om tillåtelse till *udgang*. De nu angivna kvoterna är hämtade från kriminalvårdens hemsida.

¹⁵¹ *Udgangs bekendtgørelsen* 8 kap. 31 §. I denna finns väldigt detaljerade bestämmelser avseende kvalifikationstid med mera.

Utöver det nu redovisade finns mycket detaljerade regler avseende tid i udgangsbeholdtjørelsen som kan sägas bygga på ett generellt antagande att risken för missbruk och hänsynen till retshåndhævelsen är som störst i början av avtjänandet och avtar med straffets avtjänande samt att en gradvis utslussning är viktigast vid långa straff.¹⁵²

För att udgang ska kunna beviljas krävs att följande tre förutsättningar är uppfyllda. För det första ska det vara rimligt i förhållande till bland annat utbildnings-, behandlings-, familjemässiga eller andra personliga hänsyn. Det kan till exempel vara begravning, NA- eller AA-möten eller en närstående person som är allvarligt sjuk. För det andra får det inte finnas skäl att anta att den intagne kommer att återfalla i brott, undandra sig verkställighet eller på annat sätt missbruka sin frihet. För det tredje får inte heller ”hensynet til retshåndhævelsen” tala emot udgang. I detta ligger att det ibland krävs att polisen eller åklagaren hörs i ett ärende om udgang (se vidare i udgangsbeholdtjørelsen).

Vid värderingen av risken för misskötsamhet ska särskild vikt läggas vid om den intagne

1. är dömd för farlig kriminalitet och har varit frihetsberövad mellan dom och placering på anstalt,
2. under verkställigheten har avvikit eller försökt avvika,
3. under verkställigheten har begått brott,
4. tidigare under verkställigheten har avvikit i samband med udgang eller i övrigt har misskött sig under udgang, eller
5. under en tidigare straffverkställighet har gjort något som räknas upp i punkt 2–4, eller
6. inte har inställt sig för avtjänande i samband med en sådan tillsägelse.¹⁵³

Om det är fråga om särskilt farlig kriminalitet, till exempel mordbrand, narkotikahandel, grova vålds- och sexualbrott samt vinningsbrott som utförts med våld eller hot ska Kriminalvården vara särskilt försiktig med att bevilja udgang och polisen ska alltid avge yttrande.

¹⁵² Schiøler m.fl., Straffuldbyrdelsesloven (2 uppl.) s. 211.

¹⁵³ Det framgår av udgangsbeholdtjørelsen att det också ska ses till om den dömde ska utvisas, har intagit droger under verkställigheten samt vilken tid som förflutit sedan den senaste frigivningen.

Udgång får inte beviljas den som enligt polisen hör till en grupp av personer som är aktivt involverade i en pågående våldsam konflikt med en annan grupp av personer om polisen anser att grupperna som ett led i den konflikten använder skjutvapen eller annat vapen eller sprängmedel, som på grund av sin särskilda farlighet är ägnade att orsaka betydlig skada eller mordbrand. En sådan person har heller inte rätt till besök av personer med anknytning till en sådan grupp, om inte särskilda skäl är för handen (51 § fjärde stycket).

Det handlar här om personer som tillhör gäng (s.k. bandemedlemmer). Udgång har nekats med stöd av denna bestämmelse vid 311 tillfällen mellan år 2017 och 2021.¹⁵⁴

Udgång får inte heller beviljas den som inom de tre senaste månaderna har fått ett disciplinstraff för överträdelse av 36 § andra stycket (förbud att ha mobiltelefon eller liknande utrustning). Undantag är dock möjliga vid särskilda skäl.

Villkor under udgång

Som ett grundläggande krav gäller alltid att den intagne inte får begå brott eller bryta mot beslutade villkor. Övriga villkor kan föreskrivas om det bedöms ändamålsenligt för att förhindra misskötsamhet, och kan gälla att den intagne ska

1. åtföljas av personal från kriminalvården,
2. övernatta i häkte, fängelse eller att av kriminalvårdens hem,
3. underkasta sig intensivövervakning och kontroll i bostaden,
4. med vissa mellanrum möta kriminalvården eller polisen eller underkasta sig liknande kontrollåtgärder, eller
5. underkasta sig villkor enligt straffelovens § 57.

Ett tillstånd till udgång kan återkallas eller villkoren ändras om den dömde till exempel avviker eller bryter mot något villkor samt om det kommer fram nya omständigheter avseende den dömdes person som ger anledning att anta att den dömde kommer att missbruka sitt

¹⁵⁴ Rapport fra Justitsministeriet feb. 2022, Service eftersyn af bandepakkerne s. 22.

tillstånd till udgang.¹⁵⁵ Den intagne kan också gå miste om udgang upp till sex månader vid misskötsamhet (se udgangs bekendtgørelsen).

I Danmark anses möjligheten till udgang vara värdefull, då den ger de intagna möjlighet att bevara kontakten med samhället utanför anstalten. Den ger också de intagna möjlighet att bibehålla sina nära relationer, trots den belastande situationen som ett fängelsestraff innebär inte bara för den dömda utan också för dennes familj. Det kan också handla om att den dömda arbetar på vanliga arbetsplatser, vilket resocialiserar den dömda på ett förtjänstfullt sätt. 2015 var det endast i 2,1 procent i de beviljade udgangerna som misskötsamhet konstaterades. Ny brottslighet förekom endast i 0,1 procent av fallen.¹⁵⁶

Frigang

En form av udgang är frigang, vilket är tillåtelse att delta i arbete eller utbildning som kan beviljas för en tid upp till tre månader. Frigang kan endast medges om fängelsestraffet är fem månader eller längre och om det anses vara till gagn för övergången till ett liv i frihet. Frigang sker inte sällan i direkt anslutning till villkorlig frigivning.¹⁵⁷ En tredjedel av straffet måste dock avtjänas.

Straffafbrydelse kan beviljas vid särskilda skäl enligt 76 § sfb. om det finns särskilda omständigheter hänförliga till den dömdes familj eller arbete, fara för misskötsamhet inte finns och hänsynen till rätshandhåvelsen inte talar emot det. Den dömda får inte begå brott och ska ibland följa vissa villkor. Tillståndet kan dras tillbaka vid misskötsamhet.

¹⁵⁵ Enligt 89 b § sfb. kan försöksverksamhet med elektronisk övervakning vid udgangstilladelse samt prøveløsladelse föreskrivas.

¹⁵⁶ Vestergaard, Strafferetlige sanktioner s. 44.

¹⁵⁷ Vestergaard, a.a. s. 47.

Placering i bostad eller utslussningsfängelse som en del av straffet

Vid fängelsestraff som överstiger sex månader är det möjligt att efter beslut av kriminalomsorgen avtjäna sista delen av ett fängelsestraff i hemmet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll eller vid ett så kallat utslussningsfängelse (50 a §).¹⁵⁸

För dessa utslussningsåtgärder gäller att en tredjedel av straffet ska vara avtjänat, att det inte finns någon risk för missbruk och att hänsyn till retshåndhävelsen inte i övrigt talar emot en sådan åtgärd. Tillstånd kan inte heller ges förrän tidigast åtta månader före förväntad villkorlig frigivning.

Vid avtjänande i hemmet måste den dömda ha en bostad som är lämplig för ändamålet och eventuella sammanboende över 18 år måste samtycka till åtgärden. Också här gäller att den som tillhör ett gäng är utesluten från avtjänandeformen.

Enligt 78 § stfbl. kan den intagne för en del eller hela resterande strafftiden placeras i sjukhus, familjehem, i eget hem eller på institution när

1. den dömda har behov av behandling eller vård som inte kan tillgodoses i fängelset,
2. det på grund av den dömdes ålder, hälsotillstånd eller andra särskilda omständigheter föreligger särskilda skäl att inte placera den dömda i anstalt eller häkte och
3. avgörande hänsyn till retshåndhävelsen inte talar emot en placering utanför anstalt eller häkte.

Den dömda får inte begå nya brott och ska följa eventuella villkor samt underkasta sig övervakning av kriminalvården. Den dömda kan återintas i anstalt vid misskötsamhet (inklusive nya brott).

¹⁵⁸ Med stöd av 78 a–f § kan också beslutas att fängelsestraff upp till sex månader kan avtjänas i hemmet under intensivövervakning. Se också utgångsbekendtgörelsen kap. 11.

13.5.4 Island

Regular day leave and family leave

Regler om verkställighet av straff finns i den isländska verkställighetslagen (Execution of Sentences Act No. 15/2016). I kapitel V finns regler om tillstånd till vistelse utanför anstalt. Den dömda ansöker om sådant tillstånd genom att skriva till fängelsedirektören (art. 66). Tillstånd ska ges genom ett särskilt beslut, där också villkoren ska framgå.

En intagen kan till exempel få tillstånd att under dagtid lämna anstalten för att umgås med sin familj och sina vänner om det kan antas vara till fördel för verkställigheten eller förberedande inför frigivning (*regular day leave*). Ett tillstånd kan beviljas för maximalt 14 timmar och sträcker sig ofta mellan kl. 07 och kl. 23 under en dag. Om det är fråga om en lång restid kan tiden förlängas. Tillstånd kan lämnas först när den dömda avtjänat en tredjedel av strafftiden utan uppehåll, dock alltid minst ett år. Dömda som avtjänat fyra år av sitt straff utan avbrott kan han eller hon dock beviljas tillstånd utan att en tredjedel har avtjänats.

Om den dömda under två år har beviljats regular day leave och skött dessa utan anmärkning, kan han eller hon därefter efter i princip samma förutsättningar beviljas tillstånd att vistas med sin familj utanför anstalten i 48 timmar, normalt från kl. 12 till kl. 12 (*family leave*).

I sin ansökan ska den dömda ange var han planerar att tillbringa sin tid eller vem som ska besökas. Den som ska besökas kan kontaktas. Totalt får 12 dagar beviljas per år och en ny permission kan beviljas efter att trettio dagar passerat från den förra. Vad gäller de förlängda familjebesöken kan fyra sådana beviljas per år och nittio dagar måste passera mellan dem. Om den dömda med stöd av art. 31 avtjänar straffet utanför anstalt kan föreskrivas att denne inte ska kunna beviljas tillstånd att vistas med sin familj under ett dygn, det vill säga undantas från regular day leave (art. 59).

Vid bedömningen av ansökan enligt ovan ska kriminalvården beakta brottets karaktär samt tidigare brottslighet. Även den dömdes beteende i anstalten och om han eller hon deltagit i behandling ska beaktas. Om den senaste domen eller någon tidigare dom avser mord, vålds- eller sexualbrottslighet, ett allvarligt narkotikabrott, mordbrand eller annat brott som inneburit fara för allmänheten, eller ett förmögenhetsbrott med våld eller hot, ska särskild försiktighet iakttas. Detsamma gäller om misstankar om sådan brottslighet utreds hos

polisen eller om åtal har väckts, om den dömda tidigare har dömts för brott (är en s.k. habitual offender) eller om det finns en risk för att den dömda kommer att lämna landet.

Om den dömda rymmer från anstalt eller häkte ska minst två år passera innan han eller hon kan beviljas tillstånd enligt art. 59. Om den dömda begår nytt brott under en vistelse utanför anstalt ska minst åtta månader passera innan ett nytt tillstånd kan beviljas. Använder den dömda narkotika, alkohol, eller bryter mot en regel som gäller för verkställigheten, antingen på anstalten eller utanför ska tillstånd normalt sett inte beviljas förrän efter sex månader (art. 60).

Short-term leave m.m.

Chefen för anstalten kan efter godkännande av Kriminalvården bevilja en intagen short-term leave för vistelse utanför anstalt i följande situationer:

1. För att besöka en nära släkting eller familjemedlem som är allvarlig sjuk om den berörda personen gett sitt godkännande,
2. För att besöka en begravning eller en förberedande ceremoni av en nära släkting eller familjemedlem. Om det är särskilt nära släkt kan närvaro vid båda tillfällena beviljas.
3. För att delta vid födseln eller konfirmationen av sitt barn.
4. För att delta vid andra särskilt viktiga händelser.

Det måste finnas tillräckliga ”bevis” för att det är fråga om en sådan situation som avses ovan. Tillståndet får gälla för mest åtta timmar, men perioden kan förlängas vid särskilda skäl samt vid lång restid. Tillstånd enligt denna artikel får dock aldrig lämnas för längre tid än nödvändigt. Om de berörda personerna inte samtycker ska tillstånd vägras. Säkerhetsmässigt motiverade villkor kan beslutas (art. 61).

Arbete, studier och annan sysselsättning utanför anstalt

Kriminalvården kan bevilja tillstånd till vistelse utanför anstalt för studier, arbete eller liknande aktiviteter under som mest tolv månader i slutet av strafftiden. Åtgärden ska vara värdefullt som en del i avtjänandet och förbereda den intagne för frigivningen. Det krävs att den dömda har avtjänat minst fem sammanhängande år i anstalt. Säkerhetsmässigt motiverade villkor kan beslutas (art. 62 och 63).

Vissa administrativa dokument, som ett schema och en förbindelse från skolan att ta emot den dömda, måste vara på plats innan beslut kan fattas. Platsen där den dömda ska vistas måste också få information om att det är en fängelsedömd person som ska vistas där.

När det övervägs om ett tillstånd ska beviljas ska kriminalvården beakta brottets karaktär samt tidigare brottslighet. Även den dömdes beteende i anstalten och om han eller hon deltagit i behandling ska beaktas. Det som i övrigt gäller för day leave ska också beaktas (se ovan).

Villkor som kan ställas upp vid tillstånd till vistelse utanför anstalt

Följande villkor kan ställas upp vid permission och liknande (se art. 65):

1. Förbud att konsumera eller inneha alkohol, narkotika eller andra droger som inte är föreskrivna genom recept,
2. Förbud att lämna Island,
3. Förbud att göra något annat än det för vilket permissionen är beviljad för,
4. Att den intagne ska lämna utandningsprov när han eller hon kommer tillbaka till anstalten eller blod- eller urinprov före och efter vistelsen utanför anstalt,
5. Att den intagne ska kroppsscannas när han eller hon kommer tillbaka till anstalten,
6. Förbud att besöka vissa områden eller vissa personer, om det är nödvändigt med hänsyn till brottsoffret, dennas familj eller med hänsyn till brottets allvar,
7. Anmälningsskyldighet till polisen eller kriminalvården,

8. Att den person som den intagne träffar ska köra honom eller henne tillbaka till fängelset,
9. Att den intagne ska bära sådan utrustning som möjliggör elektronisk övervakning.

Tiden för vistelsen utanför anstalt ska fastställas i ett villkor. Om den dömda drabbas av något som omöjliggör återkomst på utsatt tid ska han eller hon omedelbart kontakta anstalten. Den dömdes inställning samt samtycke till vissa av villkoren ska undersökas innan vistelse utanför anstalt kan beviljas.

För alla tillstånd till vistelse utanför anstalt gäller att de kan återtas om nya omständigheter framkommer eller om den dömda missköter sig. Om han eller hon är utanför anstalt och missköter sig tas han eller hon in i anstalt för fortsatt avtjänande. Det kan också bli fråga om en disciplinär sanktion (art. 68 §).

13.5.5 Finland

Deltagande i sysselsättning utanför fängelset

Regler om verkställighet av ovillkorliga fängelsestraff och förvandringsstraff för böter finns i fängelselagen (23.9.2005/767). Vissa kompletterande bestämmelser finns i Statsrådets förordning om fängelse (548/2015).

En intagen kan ges tillstånd att under ordinarie arbetstid arbeta, delta i arbetspraktik, studier eller utbildning utanför fängelset (civilt arbete respektive studietillstånd; 8 kap. 6–9 §§).

En intagen som har drogproblem eller som bedöms ha särskilda svårigheter att klara sig i frihet kan för en viss tid placeras i en anstalt utanför fängelset eller någon motsvarande enhet (förlägningsplats) där han eller hon deltar i missbruksvård eller i någon annan målriktad sysselsättning som främjar hans eller hennes möjligheter att klara sig (placering i anstalt utanför fängelset; 8 kap. 9 § andra stycket).

En fånge kan vidare beviljas tillstånd att utanför fängelset under tillräcklig övervakning delta i någon sysselsättning som ordnas eller godkänns av fängelset och som stödjer hans eller hennes rehabilitering, kontakter och anpassning i samhället (tillstånd till sysselsättning

under övervakning utanför fängelset). Sådana tillstånd kan endast ges om det ingås ett skriftligt placeringsavtal och om det:

1. främjar genomförandet av planen för strafftiden,
2. det med stöd av den intagnes uppförande under strafftiden samt uppgifter om hans eller person och brottslighet kan anses sannolikt att de tillståndsvillkor som ställs upp kommer att följas,
3. det på lämpligt sätt med tekniska anordningar kan övervakas att villkoren om till exempel plats följs, och
4. den intagne samtycker till att Brottspåföljdsmyndigheten tar kontakt med de som ansvarar för aktiviteterna.

Den intagne måste förbinda sig att vara nykter och kontrolleras för det samt följa övriga villkor som beslutas. Beslutet kan återkallas om nya omständigheter inträffar.

Permission enligt 14 kap. fängelselagen

Permission på basis av strafftidens längd enligt 3 §

En intagen kan efter ansökan beviljas tillstånd att lämna fängelset en kort tid (1 §). Syftet med permission är att stödja den intagne i att bevara sina kontakter och anpassa sig i samhället samt att minska de negativa effekter som frihetsberövandet orsakar. Permission på basis av strafftidens längd kan enligt 2 § beviljas om:

1. permission främjar genomförandet av planen för strafftiden,
2. det utifrån den intagnes uppförande under strafftiden samt uppgifter om hans eller hennes person och brottslighet kan anses sannolikt att villkoren för permissionen kommer att iakttas, och
3. den intagne förbinder sig att genomgå kontroll av drogfrihet och annan behövlig kontroll av att villkoren för permissionen iakttas.

Permission kan beviljas när två tredjedelar, dock minst två månader av strafftiden har avtjänats. Möjlighet till permission för den som avtjänar livstids fängelse bestäms som om fängelsetiden skulle vara tolv år (tio år om den dömde var under 21 år vid brottet).

En intagen som noggrant iakttagit planen för strafftiden kan beviljas permission före denna tidpunkt om det är behövt för genomförandet av planen eller om det i ett enskilt fall är motiverat för att den intagne ska kunna upprätthålla sina kontakter, handlingsförmågan eller av någon annan motsvarande anledning. Permission på denna grund får dock inte beviljas innan hälften av fängelsetiden avtjänats och för högst tre dygn under en tid av två månader (7 §). Permissionens totala längd ökas med en skälig restid.¹⁵⁹

Permission vid viktiga skäl enligt 4 §

Permission av viktiga skäl eller för deltagande i en sammankomst utanför fängelset kan beviljas om andra och tredje punkten ovan är uppfyllda och om permissionen är viktig av något skäl med anledning av fångens familj, hälso- och sjukvård, skötseln av arbets- eller utbildningsfrågor eller socialärenden eller bostadsfrågor samt av något annat motsvarande skäl.

Om det inte kan anses tillräckligt sannolikt att permissionsvillkoren kommer att iakttagas kan den intagne beviljas permission under behövlig bevakning.

Permission beviljas så länge det är nödvändigt för att sköta angelägenheten (7 §). Permissionens totala längd ökas med en skälig restid.

Permission vid synnerligen viktiga skäl enligt 5 §

En intagen kan beviljas permission för att under behövlig bevakning för en kort tid lämna fängelset för att besöka en svårt sjuk nära anhörig eller annan närstående eller för att närvara vid en nära anhörigs eller annan närståendes begravning eller av något annat motsvarande synnerligen viktigt skäl. Permission kan endast förvägras om det är nödvändigt för att förhindra rymning, fritagningsförsök eller ett nytt brott eller av andra motsvarande vägande skäl.

Permission beviljas så länge det är nödvändigt för att sköta angelägenheten (7 §). Permissionens totala längd ökas med en skälig restid. Endast permission i Finland beviljas.

¹⁵⁹ Närmare föreskrifter om beräkning av antalet permissioner och permissionernas längd meddelas av Brottsförmyndigheten (Antal och längd på permissioner [10/004/2018] av den 18.12.2018). Kompletterande bestämmelser finns också i 8 kap. statsrådets förordning om fängelse.

Ledsagad permission enligt 6 §

Utan hinder av vad som anges i 2 och 3 §§ kan den intagne beviljas permission under ledsagning eller annan bevakning för högst ett halvt dygn för att delta i en sammankomst utanför fängelset eller av något annat motsvarande skäl.

Den som är placerad på säkerhetsavdelning kan endast beviljas ledsagad permission på de grunder som avses i 4 och 5 §§.

Om en livstidsdömd inte beviljas permission under den tid som avses i 3 § ska han eller hon beviljas ledsagad permission minst en gång per år.

Permissionsvillkor

Permission kan enligt 8 § förenas med villkor som gäller för vistelse utanför fängelset, grunden för permissionen, drogfrihet, övervakning, uppförande och återkomst till fängelset. Elektronisk övervakning får användas.

Om villkoren för beviljande av permissionen ändras kan den återkallas. Vid brott mot villkoren kan också ett disciplinstraff enligt 15 kap. 4 § 1–3 punkten dömas ut. Om den intagne begår ett brott utanför fängelset, ska bestämmelserna i 2 kap. 13 § i strafflagen iakttas.¹⁶⁰

Övervakad frihet på prov

Övervakad frihet på prov anses vara en särskild påföljd i gränssnittet mellan ovillkorligt fängelse och en samhällspåföljd.¹⁶¹

Enligt 2 c kap. 8 § strafflagen kan den dömda placeras i med tekniska anordningar och på annat sätt övervakad frihet på prov utanför fängelset tidigast sex månader före den villkorliga frigivningen. Det gäller också den som är dömd till livstids fängelse.

¹⁶⁰ Om en fånge eller en häktad begår ett sådant brott i ett fängelse eller annars under övervakning av en tjänsteman vid Brottsförhållningsmyndigheten som inte kan förutses medföra ett strängare straff än böter, kan ett disciplinstraff påföras för gärningen så som bestäms i 15 kap. i fängelselagen (767/2005) och i 10 kap. i häktningslagen (768/2005). Om gärningen kan förutses medföra ett strängare straff än böter, ska gärningen anmälas till polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet. Om en fånge eller en häktad begår ett brott utanför fängelset, skall polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet underrättas om saken.

¹⁶¹ RP 2015/2014 rd s. 1.

Enligt 1 kap. 3 § lagen om övervakad frihet på prov ska det till exempel utifrån uppgifterna om den dömdes beteende under strafftiden samt hans eller hennes person och kriminalitet kunna anses sannolikt att villkoren för frihet på prov kommer att följas. Därtill ska den dömda samtycka till åtgärden och ha en bostad som lämpar sig för verkställighet av frihet på prov. De som bor i samma bostad måste också samtycka till åtgärden.

Flera olika villkor, som läkemedelsbehandling för att förebygga sexualbrott och om psykosocial behandling och psykosocialt stöd i samband, kan beslutas.

Syftet med övervakad frihet på prov är att genom en planmässig och progressiv frigivning främja den övervakades färdigheter för anpassning i samhället (1 kap. 2 § samma lag). Övervakad frihet på prov innebär skyldighet för personen att stanna i sin bostad, delta i verksamhet som anvisas honom eller henne och iaktta andra skyldigheter som föreskrivs i lagen. Övervakad frihet på prov kan också verkställas på ett annat lämpligt ställe där den som placerats i frihet på prov tas in för vård eller rehabilitering eller av någon annan motsvarande orsak. Det finns möjlighet att övervaka den frigivne elektroniskt. Syftet är att den övervakade friheten på prov direkt ska övergå i villkorlig frigivning.

Den som missköter sig kan tilldelas en varning, eller vid ringa fall en anmärkning. Övervakad frihet på prov kan återkallas för viss tid eller helt och hållet vid grovt brott mot skyldigheterna.

År 2020 var det mer än en fjärdedel av de lite drygt 2 700 personerna som frigavs från fängelse som placerades i övervakad frihet på prov. Genomsnittstiden för placeringen samma år var 97 dagar. Under de senaste åren har mellan 16 och 19 procent av de som beviljats åtgärden återintagits på anstalt på grund av misskötsamhet. Det har främst rört sig om bruk av alkohol eller narkotika.¹⁶²

¹⁶² Villman, Early release from prison with electronic monitoring: Hook for or hindrance to change?, *Criminology & Criminal Justice*, february 2022, hämtad den 28 november 2022 via <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/17488958221080887>.

13.5.6 Sammanfattning av genomgången av förhållandena i de nordiska länderna

De nordiska verkställighetsregleringarna vilar på samma utgångspunkter och står i övrigt i stor överensstämmelse med varandra. Målet är att den intagne genom progressiv utslussning på bästa sätt ska rustas för ett liv utan kriminalitet efter frigivningen. Det anses gynna samhällsskyddet på lång sikt. Regelverken ger också den verkställande myndigheten (kriminalvården) ett stort utrymme för konkreta värderingar och individuellt anpassade beslut. Danmarks särreglering vad gäller de som av polisen anses tillhöra ett kriminellt gäng är påtagligt annorlunda. Då regleringen är relativt ny har dessa personer ännu inte frigivits och det är därför ännu inte möjligt att se vilka effekter regleringen får, till exempel avseende återfallsfrekvensen.

13.6 Kort om ett par internationella instrument

Vad gäller frigivningsförberedande åtgärder finns ett antal internationella dokument som är av betydelse för våra överväganden. De mest betydelsefulla sammanfattas kort i detta avsnitt.

I *den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter* (CCPR, som är en utveckling av FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948) anges i art. 10 att var och en som berövats sin frihet ska behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde samt att kriminalvårdssystemet ska innefatta behandling av intagna och att dess huvudsakliga syfte ska vara de intagnas bättring och återanpassning i samhället.

FN:s generalförsamling antog *United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures* (the Tokyo Rules) 1990. Målet med dessa är att öka användandet av icke-frihetsberövande påföljder och det anges bland annat att myndigheterna bör ha ett stort antal alternativ till sitt förfogande för att på så sätt undvika institutionalisering och för att bidra till en snabb återanpassning i samhället. Det kan vara halvvägshus (half-way houses), olika typer av permisson (furlough), frigivning för arbetet eller utbildning, och villkorlig frigivning. Alla former av frigivning från en anstalt till ett icke frihetsberövande program ska övervägas i tidigast möjliga skede. Vid beslut om icke frihetsberövande åtgärder bör hänsyn tas till samhällets intressen samt lagöverträdarens och brottsoffrens behov och rättigheter.

I *The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (the Nelson Mandela-rules) anges att målet med frihetsberövande straff är att skydda samhället mot brott och minska återfall i brott. Dessa mål kan endast nås om frihetsberövandet används för att så långt som möjligt säkerställa den dömdes återanpassning och se till att denne kan leva ett laglydigt liv efter frigivningen. Det påpekas även att det är av vikt att återanpassa den dömda samt att det är önskvärt att behövliga åtgärder vidtas för att se till att den intagne gradvis anpassar sig till ett liv i frihet. Det kan till exempel handla om vistelse på en särskild avdelning på anstalten, på annan lämplig institution eller genom övervakad frigivning under en provotid.

FN tog 2021 fram strategin *Common Position of Incarceration* som är avsedd att bland annat utgöra ett gemensamt ramverk för medlemsstaterna i syfte att minska övertron på inkapaciteringens fördelar och minska fängelsepopulationen.¹⁶³ Den ska också främja rehabiliteringen och återanpassningen av de dömda. I strategin slås fast att straff- och fängelsesystem över hela världen står inför stora utmaningar som underminerar syftet med frihetsberövande påföljder: dels att skydda samhället mot brottslighet, dels att minska risken för återfall i brott genom rehabilitering och genom att förbereda de dömda för sin återanpassning i samhället inför frigivningen.

Europarådet har även utarbetat ett antal rekommendationer och ett antal resolutioner beträffande kriminalvårdspåföljder. De viktigaste är rekommendation (nr 2 för 2006; ersatte nr 3 för 1987) avseende *européiska fängelseregler och rekommendation om tillfällig vistelse utanför anstalt* (prison leave; nr 16 för 1982).

Innehållet i de europeiska fängelsereglerna motsvarar till stor del de ovan redovisade Nelson Mandela-reglerna. Ett permissionssystem ska finnas som en integrerad del av den samlade verksamheten för dömda intagna och särskilt vad gäller de långtidsdömda ska åtgärder vidtas för att säkerställa en gradvis återgång till livet i frihet. Detta mål kan uppnås genom ett frigivningsförberedande program på fängelset eller genom partiell eller villkorlig frigivning under övervakning i kombination med effektivt socialt stöd. Dömda ska i god tid före frigivningen erbjudas hjälp i form av åtgärder och särskilda program som gör det möjligt för dem att klara övergången från livet på fängelse till ett laglydigt liv i samhället.

¹⁶³ Strategin inleds med följande citat av Nelson Mandela: "It is said that no one truly knows a nation until one has been inside its jails. A nation should not be judged by how it treats its highest citizens, but its lowest ones."

Enligt rekommendationen om prison leave (som närmast kan översättas som (tillfällig) vistelse utanför anstalt) bör sådan beviljas i så stor utsträckning som möjligt med hänsyn till medicinska, utbildnings-, sysselsättnings-, familje- eller andra sociala skäl. Hänsyn ska tas till brottets art och allvar samt hur lång tid av straffet som verkställts, den intagnes personlighet och uppförande samt den risk han eller hon utgör för samhället, den intagnes familj och sociala situation, syftet med utevistelsen samt dess längd och villkor under den. Även de som vistas på slutan anstalt bör ges möjlighet till vistelse utanför anstalt.

Som Europadomstolen konstaterat i ett antal avgörande räder det enighet i den europeiska kriminalpolitiken att det är av vikt att dömda personer återanpassas till samhället, men att det måste ske med beaktande av bland annat brottsofferintressen.

I nästa avsnitt redovisar vi våra överväganden och förslag gällande permission och särskilda utslusningsåtgärder.

13.7 Utgångspunkter för våra överväganden avseende möjligheten att avtjäna del av ett fängelsestraff utanför anstalt

Bedömning: Utgångspunkten ska fortsatt vara att ett utdömt fängelsestraff ska avtjänas i anstalt, men att det i vissa fall kan verkställas även utanför anstalt. Vid avtjänande utanför anstalt ska ingripandegraden vara sådan att åtgärden framstår som ett trovärdigt alternativ till avtjänande i anstalt.

Syftet med ett system som möjliggör visst avtjänande utanför anstalt är att underlätta den dömdes anpassning i samhället och därigenom minska återfallen i brott samt öka samhällsskyddet. Syftet nås genom att steget från den slutna anstaltsmiljön till ett liv i frihet inte blir så stort att det försvårar den dömdes återanpassning.

Åtgärder som permission och utslusningsåtgärder är en integrerad del i avtjänandet av ett fängelsestraff eftersom straffet inte är inte fullt avtjänat förrän prövotiden har löpt ut.

Möjligheten att avtjäna delar av straffet utanför anstalt ska även framöver kunna komma i fråga i vissa typsituationer: dels som ett led i en successiv utslusning från anstalt till ett liv i frihet, dels av särskilt ömmande eller medicinska skäl (samt vid transport och dylikt).

13.7.1 Skälen för våra utgångspunkter

Reglerna om permission och utslussningsåtgärder har i princip inte förändrats sedan de infördes 2007 och därefter överfördes till fängelselagen 2011. Redan dessförinnan hade dock ett system som innebär att den dömda kunde ges tillstånd att i vissa situationer vistas utanför anstalt utvecklats. Det har under lång tid funnits en samsyn om att det gagnar såväl den dömda som samhället i stort att övergången från anstalt till ett liv i frihet sker successivt. Detta gäller såvitt vi vet i de allra flesta med Sverige jämförbara rättsordningar.

Utgångspunkten har vidare alltid varit att reglerna om tillstånd till avtjänande utanför anstalt inte får vara uppbyggda på ett sådant sätt att de leder till att fängelsestraffet urholkas eller att allmänhetens förtroende för domstolarna eller kriminalvården skadas. Reglerna ska med andra ord vara utformade så att de såväl tillgodoser den dömdes möjligheter till återanpassning som brottsoffers och potentiella brottsoffers samt omgivningens rätt att skyddas mot fortsatt brottslighet från den dömdes sida. Som vi tidigare påpekat innebär en väl genomförd övergång från anstalt till frihet att båda dessa intressen tillvaratas. Frågan som måste besvaras är vilka skäl som kan rättfärdiga att den dömda, som fått ett straff av viss längd utdömt av domstol, ändå tillåts att avtjäna delar av sitt straff utanför anstalten?

Utgångspunkten är, och bör fortsatt vara, att ett fängelsestraff i huvudsak ska avtjänas i anstalt. Det är dock viktigt att ha i åtanke att avtjänandet inte upphör för att den dömda inte befinner sig i anstalten. Tvärtom är ordningen sedan en lång tid tillbaka att ett fängelsestraff i de allra flesta fall avtjänas i tre steg: i anstalt, genom frigivningsförberedande åtgärder samt under prøvotid efter villkorlig frigivning. Ett fängelsestraff är i själva verket avtjänat i dess helhet först när hela straff- och prøvotiden har löpt ut (och det inte längre är möjligt att förverka någon villkorligt medgiven frihet). Vi utvecklar våra resonemang om detta ytterligare i kapitel 12.

Det som särskilt talar för att det bör finnas en möjlighet till en successiv övergång till ett liv i frihet är de erkänt stora svårigheter som den övergången innebär. Det är enligt de internationella instrumenten som redovisats tidigare en utgångspunkt att det ska finnas möjlighet att gradvis slussas in i samhället. Det råder också bred enighet i Norden, och så vitt vår kartläggning visar, även i övriga med Sverige jämförbara rättsordningar om att olika frigivningsförberedande åt-

gärder är ändamålsenliga såväl ur ett brottsofferperspektiv som ur ett samhällsskyddsperspektiv på lång sikt. Den successiva övergången motiveras av att den som har avtjänat viss verkställighet i anstalt har svårigheter att bygga upp ett ordningsamt liv varför stöd, hjälp och kontroll under den fasen förmodligen leder till bättre förutsättningar för en lyckad återanpassning. Det är också därför som ett mål med tiden i anstalt just är att förbereda den dömda inför frigivningen. Som påpekats tidigare har samhällsskyddsaspekten, vad gäller straffets avtjänande, en slags dubbel betydelse.

Under själva anstaltstiden gäller att verkställigheten bör utformas med sådana säkerhetskrav att den intagne inte återfaller i ny brottslighet, men förberedelserna inför frigivningen från straffet måste samtidigt utformas på ett sådant sätt så att den som frigges inte genast återfaller i nya brott på grund av den personliga situation som han då befinner sig i. Även om man starkt betonar samhällsskyddsaspekten i det närmare utformandet av verkställigheten är således frigivningsförberedelserna av central betydelse.¹⁶⁴

Genom att testa den dömda mot mer och mer öppna förhållanden under sträng kontroll som lättas vid visad skötsamhet ges han eller hon möjlighet att visa sig redo för övergången till ett liv i frihet utan kriminalitet. Ofta kanske det förhåller sig så att behandling för missbruk behövs under övergångsperiod, och det är inte sällan en fördel om den kan inledas i anstalt men därefter också ske under mer öppna former som liknar det vanliga livet. Till exempel vid öppenvårdsbehandling behöver den dömda kunna beviljas permission för att delta. I sådana situationer är därför olika frigivningsförberedande åtgärder utanför anstalt viktiga.

Det är tämligen självklart att om övergången till ett liv i frihet är strukturerad och individuellt anpassad är utsikterna för en lyckad integrering bättre. Det kan inte heller uteslutas att vetskapen om att det finns möjlighet att få avtjäna delar av straffet utanför anstalt leder till ökad anstaltsdisciplin just genom att det finns ett tydligt incitament för skötsamhet och förändringsvilja.

Det kan därtill finnas rent humanitära skäl som talar för att den intagne i särskilda fall bör beviljas en kortare tids avtjänande utanför anstalt. Det kan vara vid barnafödsel eller vid en nära anhörigs begravning. Den intagne kan slutligen behöva besöka läkaren eller liknande, det vill säga vistas utanför anstalt av mer hälsomässiga skäl (vi bortser

¹⁶⁴ Prop. 1997/98:95 s. 25.

här och i det vidare från nödvändiga transporter av den intagne mellan anstalter, till och från domstol och andra myndigheter. Sådana tillfälliga vistelser utanför anstalt berörs inte i detta betänkande). Vår slutsats är därför att det även fortsättningsvis bör finnas möjlighet att avtjäna delar av ett fängelsestraff utanför anstalt dels för att möjliggöra en successiv övergång till livet utanför anstalt, dels av humanitära och hälsomässiga skäl.

Samtidigt är det lika viktigt att säkerhets- och samhällsskyddsfaktorer tillmäts stor betydelse i de prövningar som sker i kriminalvården inför olika vistelser utanför anstalt. Det är därför fängelselagen bygger på grundtanken att kravet på samhällsskydd samt brottsoffers intressen hela tiden måste balanseras mot den dömdes behov av att anpassas i samhället och vikten av att motverka skadliga följder av frihetsberövandet som sådant. Med andra ord handlar det om att väga brottsoffers, liksom potentiella brottsoffers, intressen mot den intagnes. Det kan på goda grunder framhållas att det är i straffverkställigheten som denna balansgång verkligen ställs på sin spets.

Sett till att misskötsamheten är så låg, såväl bland de som beviljas permission som bland de som blir föremål för särskilda utslussningsåtgärder, är det vår uppfattning att den ovan beskrivna balansgången mellan samhällsskydd och den dömdes intressen i de flesta fallen tycks fungera väl. Några större förändringar i systemet med frigivningsförberedande åtgärder är enligt vår mening därför inte påkallade. Där emot finns det goda skäl att se över regelverket avseende permission och särskilda utslussningsåtgärder i syfte att på bättre sätt synliggöra denna viktiga intresseavvägning. Vi har i denna del inspirerats av vad som tidigare framförts som förbättringsmöjligheter i detta hänseende, de övriga nordiska ländernas regler samt vissa internationella instrument. Vad gäller permission följer också med uppdraget att lämna förslag som innebär att rätten i vissa fall inskränks. Sådana förslag finns i kapitel 22.

Ytterligare en utgångspunkt är att vi anser att det är viktigt att de bestämmelser som reglerar möjligheterna att fatta beslut om avtjänande utanför anstalt är tydliga och klara samt på bästa sätt ger ledning i den avvägning som beslutsmyndigheten måste göra i varje enskilt fall. Även i detta hänseende finns skäl att se över regelverket.

Med dessa utgångspunkter presenterade övergår vi nu till att mer konkret diskutera permission respektive särskilda utslussningsåtgärder och vilka behov av förändringar av reglerna som vi menar finns.

13.8 Våra överväganden och förslag gällande permission

Bedömning: Permissionsinstitutet fungerar väl, vilket inte minst syns genom den låga misskötsamhetsandelen (fyra till fem procent per år, i absoluta tal omkring 650 av 17 500 permissioner år 2023). Vi har inte identifierat några skäl för mer genomgripande förändringar och vi anser inte att rätten till permission eller annan vistelse utanför anstalt ska inskränkas för någon grupp intagna, till exempel genom att rätten till obehövade permissioner minskas. Permission bör även fortsättningsvis kunna förekomma vid regelbundet återkommande perioder samt för särskilda ändamål.

Förslag: Det ska klargöras i lagtext att den dömdes beteende under verkställigheten ska beaktas i prövningen av om permission enligt 10 kap. 1 § fängelselagen kan beviljas. Det ska därvid 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.

Detta ska dock inte gälla vid permission som beviljas vid särskilt ömmande skäl med stöd av 10 kap. 2 § fängelselagen (särskild permission).

13.8.1 De grundläggande förutsättningarna för permission ska inte ändras ...

Enligt vår mening bör det även fortsättningsvis finnas en generell möjlighet för den som avtjänar ett fängelsestraff i anstalt att tillfälligt få vistas utanför anstalt under korta perioder för att till exempel upprätthålla kontakten med familj och barn. Detsamma gäller för besök hos frivården, socialtjänsten, arbetsförmedlingen, hälso- och sjukvården, frivilligorganisationer eller föreningar. Denna typ av vistelser

är viktiga för att kunna bygga upp, bibehålla och förstärka ett eventuellt positivt socialt nätverk som den dömda har.

Det måste vidare finnas möjligheter att av mer humanitära skäl som vid sjukdom eller liknande bevilja intagna annan vistelse utanför anstalt. Vi anser att de nuvarande möjligheterna till permission är väl avvägda.

Permissioner är vidare ett viktigt verktyg i kriminalvårdens frigivningsförberedande arbete och inte sällan ett viktigt underlag för bedömning att kunna bevilja den intagne en särskild utslussningsåtgärd. Möjligheten till permission kan också utgöra ett väl fungerande incitament till skötsamhet och förändring. Genom att risken för återfall i brott och annan misskötsamhet ska beaktas i permissionsprövningen garanteras att brottsofferintressen och behovet av samhällsskydd alltid beaktas särskilt. De allra flesta permissioner sker därtill utan anmärkning och misskötsamhet konstateras endast i omkring fyra till fem procent av samtliga genomförda permissioner. Detta visar att avvägningen mellan samhällsskyddsaspekter och den intagnes behov av återanpassning genom viss tids avtjänande utanför anstalt sker på ett tillfredsställande sätt. Någon förändring är inte påkallad.

Hur riskbedömningen inför permission mer konkret ska gå till framgår av föreskrifter och det är enligt vår bedömning en lämplig ordning. Det är Kriminalvården som har bäst kännedom om den intagne samt om vilka brottsofferhänsyn som måste tas och myndigheten har en god vana av att göra den typen av riskbedömningar.

Mot bakgrund av det nu sagda och då vi inte har kunnat identifiera några reella problem kopplade till permissionsinstitutet är vår slutsats därför att några mer genomgripande förändringar av permissionsreglerna inte är påkallade.

13.8.2 ... men det finns skäl att föra in vissa grundläggande kriterier i lagtexten

I dagsläget saknas det en uttrycklig koppling mellan deltagande i behandlingsprogram eller andra återfallsförebyggande åtgärder och möjligheten att beviljas permission. Sedan en tid tillbaka finns en sådan koppling vad gäller möjligheterna att skjuta upp den villkorliga frigivningen enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken. Erfarenheterna av den lagändringen är goda – allt fler genomgår ett behandlingsprogram (se tabell 12.1).

En sådan skyldighet i relation till permission skulle kunna främja såväl skötsamhet som förändringsvilja och framstår i övrigt som lämplig. Den som inte genomgår sådana åtgärder som kriminalvården anser nödvändiga utifrån vad som framkommit i den inledande bedömningen av den dömdes risk, behov och mottaglighet bör inte beviljas den förmån som permission innebär. Det finns därför enligt vår mening skäl att införa en sådan koppling avseende permission i syfte att öka incitamenten för de intagna att delta i återfallsförebyggande arbete. Genom en sådan ändring bringas också lagtexten mer i samklang med vad som redan gäller enligt förarbetena samt Kriminalvårdens allmänna råd. Som vi påpekat ovan är det en fördel om de grundläggande kriterierna för när permission kan beviljas framgår av lagtexten eftersom det gynnar förutsebarheten.

Vi anser således att det ska tydliggöras att den dömdes beteende och ansträngningar för att komma till rätta med sin kriminalitet är av betydelse för prövningen av om permission kan beviljas eller inte. Lämpligen bör här knytas an till vad som redan gäller för uppskjuten villkorlig frigivning. Det ska således anges i lagtext att det i bedömningen av om permission ska beviljas särskilt ska 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.

När det däremot gäller särskild permission som beviljas av ömmande skäl är motiven för beviljande av ett annat slag. Vistelsen utanför anstalt beviljas då av vad som kan beskrivas som medmänskliga skäl. Det skulle inte vara förenligt med syftet bakom särskild permission, till exempel tillstånd för vistelse utanför anstalt för en närståendes begravning eller för barnafödelse, att kräva deltagande i behandling inför eller avslå på grund av bristande deltagande i ett behandlingsprogram. Behovet att få lämna anstalten en kortare tid kan också komma plötsligt i dessa fall. Något sådant krav ska därför inte ställas upp vid särskild permission enligt 10 kap. 2 § fängelselagen.

13.8.3 Särskilt om kvalifikationstiden och om omfattningen av permissioner

Enligt 10 kap. 1 § fängelselagen gäller att minst en fjärdedel, men alltid minst två månader, av strafftiden ska ha avtjänats innan permission kan beviljas. Vid särskilda skäl kan dock permission beviljas innan dess. Den möjligheten utnyttjas endast i några få procent per år.

En kvalifikationstid motiveras dels av att det ska vara möjligt att få tillräckligt underlag för bedömningen av vilka risker samt permissionsvillkor och kontrollåtgärder som behövs, dels av att det inte ska framstå som att straffet urholkas genom olika vistelser utanför anstalt.

En permissionsplanering ingår som en del i att ta fram den individuella verkställighetsplanen. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse är huvudregeln att verkställighetsplanen ska fastställas inom 30 dagar från det att den intagne skrivs in i anstalt. För intagna med två månader eller kortare återstående verkställighetstid som inte kan antas komma att ställas under övervakning efter villkorlig frigivning gäller dock att planen ska fastställas inom 14 dagar.

Det finns skäl som talar för att kvalifikationstiden borde korrespondera med tiden inom vilken den individuella verkställighetsplanen ska tas fram. Dels bedöms den dömdes risker utifrån RBM-principerna redan i detta skede, dels är underlaget så snart verkställighetsplanen är fastställd sådant att det är möjligt att göra en riskbedömning inför en permission. Detta talar för att kvalifikationstiden borde sänkas till en månad. Samtidigt regleras tiden för verkställighetsplanen inte lag utan genom föreskrift, varför det inte framstår som ett särskilt tungt argument. Beaktas måste också att förtroendet för permissionsinstitutet inte får äventyras samt att det finns möjlighet att vid särskilda skäl bevilja permission redan innan kvalifikationstiden löpt ut. Personalen på anstalten behöver också en viss tid för att lära känna klienten och iaktta dennes agerande inför ett eventuellt beslut om permission. Vid en sammantagen bedömning anser vi därför att kvalifikationstiden för permission fortsatt bör vara att en fjärdedel av strafftiden ska ha avtjänats, liksom alltid minst två månader.

De detaljerade reglerna för i vilken omfattning som permission kan beviljas under en viss tidsperiod (permissionsperiod) finns i dag i kriminalvårdens föreskrifter. Vi anser att Kriminalvården även i fortsättningen bör lämna de närmare och mer detaljerade föreskrifterna om detta.

13.9 Särskilda utslussningsåtgärder

Bedömning: En strukturerad och successiv övergång mellan tillvaron i anstalt och livet utanför anstalt ökar samhällsskyddet och tillgodoser angelägna brottsofferintressen.

Genom åtgärder i frihet inför den villkorliga frigivningen ges den dömda väsentligt förbättrade möjligheter att anpassa sig till samhället, vilket är särskilt betydelsefullt utifrån ett återfallsförebyggande perspektiv. Dessutom förenklas i många fall upprätthållandet av vardagsliv och nära relationer, och den som har arbete eller studier kan återgå till sådant i ett tidigare skede.

Utslussningen bör i så stor utsträckning som möjligt vara individuellt utformad utifrån den enskildes förutsättningar och behov. Detta säkerställs genom att det redan i den individuella verkställighetsplanen ingår en strukturerad plan för hur utslussningen ska gå till.

Samtidigt måste utslussningsåtgärderna uppfattas som trovärdiga och tillräckligt ingripande former av verkställigheten av ett fängelsestraff. Åtgärderna måste därför även fortsättningsvis noggrant kontrolleras och planeras av Kriminalvården samt förenas med individuellt anpassade villkor. På så sätt garanteras att åtgärden upplevs som tillräckligt ingripande.

Vid prövningen av om en utslussningsåtgärd ska beviljas är det viktigt att stor hänsyn tas till samhällsskydds- och säkerhetsaspekter liksom till brottsoffers rätt till säkerhet och trygghet.

13.9.1 Inledande utgångspunkter för våra överväganden

Reglerna om utslussningsåtgärder och andra frigivningsförberedande åtgärder infördes som ett led i en mer individualiserad verkställighet med syftet att öka den intagnes förutsättningar att leva ett liv utan kriminalitet. Målet är att den successiva övergången till ett liv utanför anstalt – med stöd och kontroll från bland annat Kriminalvården, andra myndigheter och frivilligorganisationer – ska leda till en så gynnsam frigivningssituation som möjligt. Det kan till exempel handla om att ordna arbete, bostad och behandling. En sådan planerad successiv utslussning under kontroll anses inte bara gynna den dömda och dennes närstående, utan också samhället i stort liksom brottsoffer

och potentiella brottsoffer, genom minskad återfallsrisk. Åtgärderna minskar också risken för att de som är föremål för ett straffrättsligt ingripande under lång tid hamnar i ett utanförskap. Som regeringen tidigare framhållit; ingen bör återfalla i brott på grund av att frigivningssituationen inte är tillräckligt bra ordnad.

Vi menar att dessa utgångspunkter är precis lika aktuella i dag. Även om någon särskild utvärdering av de särskilda utslussningsåtgärderna inte genomförts sedan 2017 visar utvärderingen av Brå från det året att särskilt utökad frigång har en signifikant påverkan på antalet återfall i brott. Kriminalvårdens egen utvärdering visar samma slutsats. Statistiken visar att utslussningsåtgärder sällan hävs.

I Norge är återfallsfrekvensen efter två år från frigivning bland de som avtjänar sista delen av sitt straff i ett övergångsboende (övergångsbolig) 11 procent medan motsvarande andel bland de som friges direkt från ett fängelse med hög säkerhet är 31 procent. Kostnaden per år är dessutom betydligt lägre: 692 000 norska kronor per år i övergångsboende och 1.2 miljoner norska kronor per år i ett hög-säkerhetsfängelse.¹⁶⁵

Även i Sverige är kostnaden per år betydligt längre för utslussningsåtgärderna jämfört med avtjänande i anstalt (se vidare om detta i vår konsekvensutredning).

Genom riskbedömningen som alltid sker inför ett tillstånd till en utslussningsåtgärd säkerställs att utslussningen sker på ett säkert sätt. Planeringen är noggrann och inleds redan i samband med att den individuella verkställighetsplanen tas fram när verkställigheten inleds. Kriminalvårdens arbete med de individuella verkställighetsplanerna utifrån RBM-principerna (se kapitel 6) har utvecklats mycket sedan utslussningsåtgärderna infördes och de bedömningar som sker inför vistelser utanför anstalt i dag håller därför högre kvalitet vad gäller att balansera samhällsskyddsaspekter mot den intagnes behov av en successiv övergång till ett liv i frihet.

Mot bakgrund av det nu sagda kan det inte komma på fråga att minska användningen av olika frigivningsförberedande åtgärder.

Även den ansträngda situationen som Kriminalvården är i, liksom de negativa effekterna av den överbeläggning som just nu råder i svenska anstalter (se vidare i kapitel 14) bör kunna beaktas.

¹⁶⁵ Kriminalomsorgen, Årsrapport 2020 s. 8 och 22 (hämtad via <https://www.kriminalomsorgen.no/?cat=536003> den 12 december 2023).

Vår slutsats är att det nuvarande utslussningssystemet fungerar mycket väl och bör behållas huvudsakligen i överensstämmelse med vad som gäller i dag. I några hänseenden anser vi dock att det finns skäl till förtydliganden, skärpningar och förenklingar. Vi presenterar våra förslag i de kommande avsnitten.

13.9.2 Tydligare koppling mellan beviljande av utslussningsåtgärder och deltagande i behandlingsprogram i lagtext

Förslag: Det ska klargöras i lagtext att den dömdes beteende under verkställigheten ska beaktas i riskbedömningen inför en särskild utslussningsåtgärd. Det ska därvid 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 (med detta avses med fängelselagens uttryckssätt brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet), eller
2. annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Skälen för vårt förslag

Trots att det inte framgår av lagtexten är en omständighet som beaktas vid riskbedömningen inför en utslussningsåtgärd att den intagne, trots att det bedömts att ett sådant behov finns, inte har deltagit i behandlingsprogram eller annat återfallsförebyggande arbete. Det kan påverka såväl valet av utslussningsalternativ som behovet av kontroll och riskhanterande villkor.¹⁶⁶ Detta gäller givetvis inte om det uteblivna deltagandet inte beror på den intagnes bristande motivation utan på att praktiska skäl förhindrat deltagande. Då kan i stället prövas om den intagne kan delta i program eller andra åtgärder under utslussningsåtgärden.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Se t.ex. prop. 2009/10:135 s. 160.

¹⁶⁷ Se t.ex. Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7) s. 29.

Precis som inför permission finns dock enligt vår mening skäl att förtydliga detta i lagtext (se de skäl som i övrigt anförts i avsnitt 13.8.2 ovan).

13.9.3 Utslussningsåtgärderna ska samlas i en åtgärd och i stället benämnas frigivningsförberedande åtgärder

Bedömning och förslag: Verkställighetslagstiftningen bör även fortsättningsvis vara individualiserad och möjliggöra för Kriminalvården att besluta om att den dömda får avtjäna delar av fängelsestraffet utanför anstalt på prov för att skapa en successiv övergång från anstalt till livet i frihet. Genom att anpassa innehållet i verkställigheten till den intagnes individuella förutsättningar och behov är målet att förebygga återfall i brott.

För att möjliggöra individuellt anpassade utslussningsåtgärder utan hinder av olika kategoriseringar i lagtext ska de nuvarande fyra utslussningsåtgärderna slås samman till en enda åtgärd under samlingsbegreppet *frigivningsförberedande åtgärder*. På så sätt säkerställs att Kriminalvården kan anpassa utslussningen efter de intagnas olika förutsättningar och behov, vilket garanterar en såväl lämplig som säker successiv övergång från anstalt till ett liv i frihet.

Benämningen frigivningsförberedande åtgärder är mer adekvat och rättvisande än särskilda utslussningsåtgärder och bör därför ersätta begreppet i lagtexten. Likaså bör vistelse utanför anstalt ersättas med begreppet avtjänande utanför anstalt när fråga är om frigivningsförberedande åtgärder.

Lagtexten i 11 kap. fängeslagen arbetas om med anledning av förslaget.

Skälen för våra förslag

Alla som döms till ett tidsbestämt fängelsestraff ska förr eller senare frigges. Ett välutvecklat system för utslussning från anstalt in i samhället bidrar till att den dömda får stöd samtidigt som samhället på ett kostnadseffektivt och mer ändamålsenligt sätt kan kontrollera den dömda så att samhällsskyddet tillgodoses. Det är viktigt att utslussning kan ske på olika sätt och anpassas utifrån vad som i verkställighets-

planen framkommit om individens förutsättningar, risker och behov. Det måste också finnas tillgång till stöd och kontroll utifrån omständigheterna i det individuella fallet. Det är med andra ord angeläget att det finns olika utslussningsalternativ utifrån unika förutsättningar och behov.

När de nuvarande utslussningsåtgärderna infördes var målet att tillse just detta. I förarbetena poängterades att de som avtjänar fängelsestraff inte är en homogen grupp och att det därför är angeläget att det finns olika utslussningsalternativ. Samtidigt påpekades att reglerna bör vara enkla och tydliga samt att de olika utslussningsåtgärderna inte får ”gå i varandra” utan måste vara väl avgränsade och inte rikta sig till samma målgrupp. Ett system med fler utslussningsåtgärder som liknade varandra i allt för hög grad riskerade enligt regeringen att upplevas som oklart och oförutsebart och kunna leda till tillämpningsproblem för Kriminalvården.¹⁶⁸

Ytterligare en utgångspunkt när fängelselagen ersatte lagen om kriminalvård i anstalt var att lagen i så stor utsträckning som möjligt skulle innehålla de principiella riktlinjerna för verkställigheten i anstalt samt ramarna för verkställighetens innehåll och utformning. Fängelselagen skulle med andra ord inte onödigtvis tyngas med bestämmelser som kan meddelas i författningar på lägre nivå.¹⁶⁹

Det nu sagda kan inte sägas gälla fullt ut vad gäller de särskilda utslussningsåtgärderna, som i stället är uppbyggda kring relativt detaljerade regler och förefaller att i viss mån träffa samma målgrupp. Bedömningskriterierna för åtgärderna är överlappande i vissa fall och riskbedömningen är densamma för alla åtgärder. Kriminalvården har påpekat att den nuvarande utformningen innebär reella problem och för med sig att vissa individer som skulle kunna slussas ut inte får den möjligheten. I våra kontakter med Kriminalvården har vi också upplysts om att de olika utslussningsåtgärderna inte sällan måste kombineras med varandra för att skapa en lämplig utslussning, liksom att det kan finnas situationer då de relativt tydligt utpekade användningsområdena för de olika åtgärderna leder till att inte någon av dem framstår som lämplig i det enskilda fallet. Det uppstår således situationer där en intagen, trots att utslussningsåtgärder behövs och bedöms lämplig, inte kan matchas mot någon av de fyra åtgärder som nämns i fängelselagen. En sådan ordning är givetvis inte tillfredsställande och visar

¹⁶⁸ Prop. 2005/06:123 s. 26.

¹⁶⁹ Prop. 2009/10:135 s. 62.

att den svårighet som framhölls i förarbetena – att det måste finnas många utslussningsalternativ samtidigt som de inte får vara för lika – i viss mån tycks ha kommit att hindra en ändamålsenlig utslussningsverksamhet.

Enligt vår mening finns det goda skäl att vidareutveckla möjligheterna till att anpassa utslussningsåtgärderna utifrån de individuella behoven. Fängeslagen bör därför ändras på så sätt att det i lagen endast föreskrivs en generell möjlighet för Kriminalvården att bevilja en utslussningsåtgärd. Myndigheten ges i stället ges beslutanderätt att i det enskilda fallet bestämma hur den närmare ska utformas.

Det är Kriminalvården och de anställda som arbetar där den dömde avtjänar sitt straff som har den bästa kunskapen om den enskilde individen och som därmed vet vad som behövs för att på bästa sätt slussa in honom eller henne i samhället. Att lagtextens kriterier ibland innebär hinder för ändamålsenliga åtgärder är klart otillfredsställande. Det blir också en enklare ordning om de olika utslussningsåtgärderna slås samman till en och där differentieringen av åtgärderna i stället sker efter beslut på myndighetsnivå. Ytterligare en fördel är att det inte kommer att krävas lagändringar för att skapa nya utslussningsalternativ – i stället kommer sådana kunna växa fram dynamiskt utifrån de behov som finns.

Genom kravet på att Kriminalvården alltid ska göra en individuell riskbedömning inför tillstånd till avtjänande utanför anstalt är de säkerställt att intresset av samhällsskydd och brottsofferintressen kommer att tillgodoses på samma sätt framöver. Vi föreslår också att det ska tydliggöras att deltagande i behandling och annat återfallsförebyggande arbete ska beaktas i riskbedömningen. Kriminalvården ska också framöver på samma sätt som i dag arbeta med kontroll av de som beviljas tillstånd att avtjäna del av straffet utanför anstalt. Det kommer även fortsättningsvis att handla om till exempel förbud att lämna bostaden annat än vid vissa tidpunkter, elektronisk övervakning, alkoholförbud, krav på drogkontroll och krav på en omfattande kontaktskyldighet med Kriminalvården. Likaså behålls möjligheten att omedelbart upphäva åtgärden vid misskötsamhet och återinta den dömde i anstalt för fortsatt avtjänande. På så sätt säkerställs att det är fråga om ett trovärdigt och tillräckligt ingripande sätt att avtjäna ett fängelsestraff utanför anstalt.

Vi menar slutligen att utslussningsåtgärder i stället bör kallas *fri-givningsförberedande åtgärder* då det på ett bättre sätt fångar vad det

är fråga om. Uttrycket vistelse utanför anstalt bör vidare ersättas med avtjänande utanför anstalt av samma skäl när fråga är om de frigivningsförberedande åtgärderna. På så sätt tydliggörs att det är fråga om just avtjänande av fängelsestraff utanför anstalt och inget annat. Det är med andra ord främst platsen för avtjänandet som ändras.

Något om mötet mellan straff- och förvaltningsrätt

Avslutningsvis bör något också sägas om det möte mellan förvaltningsrätten och straffrätten som uppstår i samband med verkställighet av ett fängelsestraff. Det har nämligen viss betydelse för hur regel-systemet bör vara utformat. Straffets verkställande hör systematiskt till förvaltningsrätten och det får till följd att delvis andra hänsyn gör sig gällande i överväganden om straffverkställighet. Dessutom kan de straffrättsliga principer som präglat många av våra tidigare ställningstaganden tillmätas något mindre betydelse. En annan viktig aspekt är att det är möjligt att delegera beslutsfattandet till beslutsmyndigheten, det vill säga Kriminalvården, när det gäller förvaltningsrätt men inte vad det gäller straffrätt. Myndigheten fyller därefter ut regelverket med föreskrifter, allmänna råd och andra riktlinjer för beslutsfattandet. Den ordning vi föreslår – att ha en enda övergripande frigivningsförberedande åtgärd – är således helt i linje med de förvaltningsrättsliga utgångspunkterna.

13.9.4 Kvalifikationstiden ska vara gemensam

Förslag: En gemensam kvalifikationstid ska införas för de frigivningsförberedande åtgärderna. Det ska krävas att minst halva strafftiden, dock alltid minst tre månader, har avtjänats. Samtidigt införs en möjlighet för Kriminalvården att bevilja en frigivningsförberedande åtgärd tidigare än så om det föreligger särskilda skäl.

Skälen för vårt förslag

Inledning

För två av de nuvarande utslussningsåtgärderna – vårdvistelse och frigång – finns i nuläget ingen lagstadgad kvalifikationstid, men för vistelse i halvvägshus och utökad frigång gäller att halva straffet, och alltid minst tre månader, måste ha avtjänats innan åtgärderna kan beviljas. En följd av att vi föreslår att samtliga fyra utslussningsåtgärder ska slås samman till en åtgärd är att kvalifikationstiden måste göras gemensam eller tas bort. Att kvalifikationstiderna för utökad frigång och vistelse i halvvägshus inte har setts över sedan åtgärderna infördes talar också för en allmän översyn.

Vad innebär den nu gällande kvalifikationstiden?

Kvalifikationstiden för vistelse i halvvägshus och utökad frigång innebär i sin nuvarande form att de som avtjänar straff upp till tre månader aldrig kan bli föremål för utökad frigång eller vistelse i halvvägshus. Om strafftiden är fyra månader inträder tidpunkten för villkorlig frigivning innan det är möjligt att bevilja en utslussningsåtgärd, varför även det strafftidsintervallet i princip är uteslutet från tillämpningsområdet.

Statistik som utredningen erhållit från Kriminalvården visar också att det i strafftidsintervallet upp till sex månader är mycket ovanligt med utslussning: 6 personer 2022 och 15 personer 2023 (per den 12 december 2023), och detta trots att det är som flest personer som frigges i det intervallet (1 758 år 2022 och 1 599 år 2023). Anledningen till detta är som redan framgått ovan främst att det av tidsmässiga skäl är svårt att hinna få till en planering av utslussning vid strafftider understigande sex månader.

Noteras kan också att det är endast i intervallet om strafftider över tre månader och under sex månader som den nuvarande tre-månadersregeln fyller en självständig funktion. I alla andra fall är det i stället halva strafftiden som är bestämmande för när utslussningsåtgärder kan beviljas.

Det är vidare först när avtjänandetiden uppgår till sex år eller mer som det är möjligt med utslussningsperioder om ett år eller längre. Här är det bestämmande för när åtgärden kan beviljas dock snarare

det faktum att utslussningstiden som regel inte ska överstiga ett år, räknat fram till tidpunkten för villkorlig frigivning.¹⁷⁰ I dessa intervall är det således i stället Kriminalvården som beslutar när en särskild utslussningsåtgärd kan beviljas utifrån den totala strafflängden och tiden som återstår till villkorlig frigivning (det vill säga inte utifrån avtjänad tid).

Vad talar för att kvalifikationstiden bör slopas?

I de lägre strafftidsintervallen blir tiden mellan möjligheten att bevilja utslussningsåtgärd fram till villkorlig frigivning relativt kort med nuvarande krav på att minst halva straffet ska vara avtjänat. Vid en strafftid om ett år är det till exempel endast möjligt att slussa ut den dömden under två månader innan villkorlig frigivning och vid två år gäller i stället fyra månader. Det är med andra ord fråga om relativt korta utslussningsperioder. Detta är särskilt intressant eftersom det är i de lägre strafftidsintervallen som återfallen är som flest. Återfallsstatistiken talar således för att det borde vara möjligt att bevilja till exempel vistelse i halvvägshus tidigare än när halva straffet är avtjänat.

Även om det anses vara svårt att hinna få till en utslussningsåtgärd vid kortare strafftider än sex månader kan skäl anföras för att det inte bör finnas legala hinder mot utslussningsåtgärder i dessa fall. Det kan till exempel finnas situationer där den dömden inte är frihetsberövad efter dom och på egen hand har inlett en behandling i institution som inte bör avbrytas med anledning av att han eller hon ska avtjäna ett kortare fängelsestraff. I ett sådant fall kan behandling vara nästan lika ingripande som en anstaltsvistelse och om den därtill kombineras med vissa villkor kan en sådan verkställighet framstå som ett trovärdigt alternativ till avtjänande i anstalt.

Det finns också en grupp som borde kunna slussas ut tidigare än nu och det är de intagna där samtliga risker – för rymning, för fritagning, för fortsatt brottslighet, för missbruk och för annan missköttsamhet – bedöms vara mycket låga. Inte heller för denna grupp intagna framstår kvalifikationstiden som helt ändamålsenligt utformad. Dessa dömda vistas i princip undantagslöst på anstalter med säkerhetsklass 3, det vill säga under relativt liten grad av kontroll. Om dessa

¹⁷⁰ Som framhållits i kap. 24 framgår detta av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd samt av förarbetena till de nuvarande bestämmelserna.

personer i större utsträckning tilläts avtjäna sitt straff utanför anstalt skulle platser för de intagna med högre risker frigöras, vilket framstår som särskilt angeläget mot bakgrund av den bekymmersamma situationen med överbeläggning i landets anstalter.

Slutligen kan också nämnas att vissa av de nordiska länderna har kortare kvalifikationstider, ofta med motiveringen att det är den verkställande myndigheten som bäst avgör frågan när den dömda är redo på en utslussningsåtgärd.

Vad talar för att en kvalifikationstid bör behållas?

När utslussningsåtgärderna infördes i sin nuvarande form 2007 påpekades i förarbetena att frågan om när åtgärderna tidigast får beviljas är så viktig att den bör regleras i lag. För att fängelsestraffet inte ska urholkas och förtroendet för påföljdssystemet upprätthållas ansågs vidare att det inte borde komma i fråga att medge utslussningsåtgärder alltför tidigt i verkställigheten. Halva strafftiden, dock minst tre månader, ansågs vid en samlad bedömning lämpligt. Föreslagna sex månader ansågs vara för lång tid mot bakgrund av att en stor grupp korttidsdömda då skulle uteslutas från utslussning (cirka 80 procent av de intagna avtjänade kortare strafftider än ett år vid den tiden).¹⁷¹ Någon ytterligare argumentation fördes inte.

Enligt vår mening är dock en ordning som innebär att halva tiden, och minst tre månader, rimlig. Med tanke på att villkorlig frigivning beviljas efter två tredjedelar av strafftiden framstår det som lämpligt att utslussningsåtgärderna kan beviljas efter halva strafftiden, men inte tidigare än så.

Vi vill också tillägga att verkställigheten av ett fängelsestraff är tätt sammankopplad med straffrätten på så sätt att det är domstolen som utifrån den begångna gärningens allvar och gärningspersonens skuld bestämmer vilken längd straffet ska ha. Det bör vara en utgångspunkt att domstolarnas påföljdsbestämning inte kan sättas åt sidan i alltför stor utsträckning genom att verkställigheten blir väsentligt mindre ingripande för den intagne än vad som rimligen kunde förväntas, till exempel genom att en intagen som dömts till ett mycket långt straff redan i inledningsskedet av verkställigheten beviljas långtgående möjligheter att avtjäna sitt straff utanför anstalt utan kontroll.

¹⁷¹ SOU 2005:54 s. 777 och prop. 2005/06:123 s. 39 ff. I betänkandet föreslogs dock sex månader.

Regelverket bör därför vara utformat på ett sätt som hindrar en sådan ordning.¹⁷² Fängeslagen, fängelseförordningen och kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse bör alltså skapa en garanti för en tillämpning som innebär att straffet inte avtjänas i strid med ändamålet för straffbestämningen.

Ytterligare en aspekt som talar för att kvalifikationstiden bör behållas är att permission, som inte sällan föregår utslussningsåtgärder, kan beviljas efter att en fjärdedel, men minst två månader, av straffet har avtjänats (eller tidigare än så om det föreligger särskilda skäl). Systemet bygger på tanken att om avtjänandet av straffet löper på enligt plan så kan sådana kortvariga vistelser beviljas mer frekvent och under längre tidsperioder. Därefter kan det bli fråga om avtjänande utanför anstalt på prov under särskilt kontrollerade former innan det slutligen blir dags för villkorlig frigivning som är den avslutande delen i verkställigheten av ett fängelsestraff. Att lagtexten skulle vara uppbyggd på ett sätt som innebär att permission kräver längre tids avtjänande än andra frigivningsförberedande åtgärder framstår inte som logiskt. De nuvarande kvotdelarna om en fjärdedel för permission, hälften för utslussningsåtgärder samt två tredjedelar för villkorlig frigivning skapar ett sammanhängande system.

Vår sammanfattande bedömning

Vi anser att kvalifikationstiden för frigivningsförberedande åtgärder bör vara sådan att den garanterar att det av domstol utdömda straffet inte kan urholkas på verkställighetsnivån. Vid en avvägning av de skäl som angetts ovan har vi kommit fram till att halva strafftiden, dock minst tre månader, fortfarande framstår som en lämplig avvägning. Vi föreslår därför att det ska gälla framöver, vilket i relation till frigång samt vårdvistelse innebär en skärpning, men i relation till vistelse i halvvägshus och utökad frigång inte innebär någon förändring.

Samtidigt anser vi att det är av största vikt att systemet är uppbyggt så att det möjliggör för en individualiserad verkställighet i viss mån. Det bör därför, i likhet med vad som gäller för permission, införas en ventil för att bevilja en frigivningsförberedande åtgärd innan kvalifikationstiden har passerat om det föreligger särskilda skäl. Det kan till exempel handla om vistelse i ett hem för behandling där vård-

¹⁷² Jfr härvid prop. 1997/98:95 s. 26.

behovet framstår som angeläget och där förutsättningarna för behandling i anstalt är dåliga. Det kan också gälla de intagna där samtliga risker för misskötsamhet utanför anstalt är låga samt unga lagöverträdare där det framstår som särskilt viktigt att minimera de negativa skadeverkningsarna som följer av ett frihetsberövande. Även starka tredjemansskäl, såsom barns bästa, i fall där den dömden är ensam vårdnadshavare, kan i vissa fall tala för frigivningsförberedande åtgärder i ett tidigare skede.

14 Avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning

14.1 Inledning

I förlängningen av våra överväganden avseende särskilda utslussningsåtgärder föreslår vi i detta kapitel att Kriminalvården i vissa fall ska kunna besluta om att den dömda får avtjäna ett fängelsestraff om högst ett år och sex månader med elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende i stället för som intagen i kriminalvårdsanstalt. Avtjänandeformen kommer vara i princip lika ingripande som verkställighet i anstalt (säkerhetsklass 3) och betydligt mer ingripande än avtjänande genom intensivövervakning med elektronisk kontroll i eget boende. Den är därför ett trovärdigt alternativ till verkställighet i fängelse som uppfyller krav på samhällsskydd, förebygger återfall i brott och tillgodoser angelägna brottsofferintressen. Det framstår också som ett effektivt sätt att använda samhällets resurser.

14.2 Kort om intensivövervakning med elektronisk kontroll

14.2.1 Vad innebär det att verkställa straffet med elektronisk kontroll?

Huvudregeln är att den som dömts till fängelse ska tas in i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet om inte annat är föreskrivet (26 kap. 4 § brottsbalken). Hur anstalterna i Sverige är organiserade har redovisats i kapitel 13.

Ett sätt på vilket ett fängelsestraff om högst sex månader i sin helhet kan verkställas utanför anstalt är genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV, se lagen [1994:451] om intensivövervak-

ning med elektronisk kontroll, IÖVL). Eftersom den dömde villkorligt frigges från sitt fängelsestraff efter två tredjedelar uppgår en verkställighet genom IÖV aldrig till mer än fyra månader. Därefter verkställs straffet i frivård under ett års prövotid. Det är Kriminalvården som beslutar om verkställighet med IÖV efter ansökan av den dömde eller på eget initiativ (9 §).¹ Frivården utreder den dömdes förutsättningar att avtjäna fängelsestraffet genom IÖV.

Verkställighetsformen innebär att den dömde avtjänar straffet i sin bostad och är förbjuden att vistas utanför bostaden annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål som förvärvsarbete, utbildning, vård, nödvändiga inköp och liknande (se 3 §). Det är således närmast fråga om en slags hemarrest.² Förbudet kontrolleras med elektroniska hjälpmedel (s.k. fotboja som fästs runt den dömdes vrist). Den dömdes bostad ska därför vara utformad så att kontroll med elektroniska hjälpmedel är möjlig samt för permanent boende och i övrigt lämplig för verkställigheten. Om den dömde lämnar hemmet på andra tider än de tillåtna går ett larm till Kriminalvården.

Under den tid som den dömde avtjänar straffet gäller enligt 4 § IÖVL ett allmänt skötsamhetskrav och ett krav på nykterhet och annan drogfrihet. Den dömde är skyldig att underkasta sig provtagning för kontroll av drogfrihetskravet under tiden som övervakningen pågår (medicinska skäl kan leda till undantag). Frivården gör oanmälda hembesök för att kontrollera att klienten är på plats och inte är påverkad av alkohol eller andra droger.

Kriminalvården ska enligt 13 § IÖVL besluta om särskilda föreskrifter enligt 8 § IÖVL. Föreskrifterna ska bland annat avse vilken bostad den dömde ska ha under verkställighetstiden, under vilka tider bostaden får lämnas och vad som ska gälla i fråga om arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sådan sysselsättning.³ Genom föreskrift ska också beslutas på vilket sätt den dömde ska hålla kontakt med Kriminalvården och den som eventuellt förordnats att biträda vid tillsynen enligt 7 § IÖVL samt omfattningen

¹ Möjligheten för Kriminalvården att besluta utan ansökan infördes den 1 oktober 2022, se prop. 2021/22:196.

² Jfr SOU 2012:34 s. 460.

³ Enligt 7 § KVFS 2011:6 ska den dömde ska delta i förvärvsarbete, annat arbete, utbildning eller annan liknande sysselsättning under minst 20 timmar per vecka, om det inte finns särskilda skäl mot det. Av de allmänna råden framgår att särskilda skäl kan finnas t.ex. om den dömde är pensionär eller på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning har svårt att klara sysselsättning under 20 timmar per vecka. I ett sådant fall kan en något lägre sysselsättningsgrad godtas.

av kontaktskyldigheten. Slutligen ska föreskrifterna avse det belopp som den dömd ska betala enligt 5 § IÖVL och när betalning ska ske.

Enligt 8 § andra stycket IÖVL får Kriminalvården även besluta om särskilda föreskrifter som avser läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling eller deltagande i särskilt anordnade program eller verksamheter som med hänsyn till den dömdes förhållanden framstår som lämpliga.⁴ Sedan 2022 kan Kriminalvården besluta om förbud för den dömd att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område samt att elektroniska hjälpmedel ska användas för att kontrollera en sådan föreskrift.⁵

Kriminalvården ska vidare utöva noggrann tillsyn över den dömd och fortlöpande hålla sig underrättad om hans eller hennes förhållanden samt genom förmedling av stöd och hjälp verka för att den dömd inte fortsätter att begå brott och för att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas. Under den tid som den dömd deltar i sysselsättning ska hans eller hennes närvaro, skötsamhet och övriga förhållanden kontrolleras.

Precis som för den som avtjänar fängelsestraffet i anstalt tas det för varje dömd fram en individuellt utformad verkställighetsplan i syfte att utforma verkställigheten på ett ändamålsenligt sätt. Med att verkställigheten utformas på ett ändamålsenligt sätt avses såväl att åtgärder vidtas för att minska risken för återfall i brott som att meddelade föreskrifter genomförs och att åtgärder i övrigt vidtas som kan underlätta den dömdes anpassning i samhället. Planen ska vara baserad på en riskbedömning och en behovsbedömning (13 och 14 §§ KVFS 2011:6).

14.2.2 Vilka typer av fängelsestraff kan avtjänas genom IÖV?

Verkställighet genom IÖV kan avse flera fängelsedomar samtidigt samt omfatta förverkande av villkorligt medgiven frihet genom en brottmålsdom. Den sammanlagda strafftiden får dock inte överstiga sex månader. Ett fängelsestraff som dömts ut med anledning av att en skyddstillsyn undanröjts enligt 28 kap. brottsbalken kan dock inte avtjänas genom IÖV (det är ett slutligt beslut och inte en dom). Det-

⁴ Med annan sådan sysselsättning avses t.ex. deltagande i dagcenterverksamhet och studiecirklar samt sysselsättning liknande den som ges inom ramen för samhällstjänst, se allmänna råd till 8 § KVFS 2011:6.

⁵ Prop. 2021/22:196.

samma gäller 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. Inte heller kan ett fängelsestraff som döms ut tillsammans med skyddstillsyn med stöd av 28 kap. 3 § brottsbalken avtjänas genom IÖV.

14.2.3 När får ett eller flera fängelsestraff avtjänas genom IÖV?

En ansökan får inte bifallas om den dömde 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 (2 § första stycket).

Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll (se allmänna råd till 3 § KVFS 2011:6) kan särskilda skäl mot avtjänandeformen finnas till exempel om:

- den dömde i anstalt börjat avtjäna det straff som ansökan avser,
- den dömde inte medverkar i utredningen eller motsätter sig verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll,
- det är oförsvarligt eller stötande med verkställighet utanför anstalt, t.ex. på grund av brottets karaktär,
- brottet riktats mot en person som den dömde delar bostad med,
- det kan antas inverka menligt på barn som den dömde delar bostad med,
- det finns hög risk för att den dömde återfaller i brott mot målsäganden i domen som ska verkställas,
- det är uppenbart att den dömde inte klarar av en sådan verkställighet, t.ex. på grund av att han eller hon är inne i ett avancerat missbruk, eller om
- den dömde ska utvisas, avvisas eller saknar anknytning till riket.

I den samlade bedömningen av om det finns särskilda skäl mot verkställighet utanför anstalt ska också beaktas om särskilda föreskrifter, främst avseende behandling och vistelse, kan användas för att minska risken för att den dömda återfaller i brott.⁶ Behandlingsföreskrifter ska meddelas om det inte finns särskilda skäl emot det (12 § KVFS 2011:6).

Om den dömda är bosatt tillsammans med barn ska även en bedömning av barnets bästa beaktas inför beslut, i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter. Det ska särskilt utredas hur barnets situation påverkas och om det kan anses lämpligt i förhållande till barnets bästa att fängelsestraffet verkställs i bostaden (1 a och 4 §§ andra stycket KVFS 2011:6). Dessutom ska en person som är över 18 år och sammanbor med en person som ska avtjäna straff genom IÖV tillfrågas om denne samtycker till att verkställigheten sker i bostaden. Om samtycke inte lämnas, får verkställighet inte ske i den bostaden (4 § KVFS 2011:6).

Om den dömda tidigare har verkställt ett fängelsestraff genom IÖV får en ny ansökan bifallas endast om det har förflutit minst tre år sedan den tidigare verkställigheten och den dömda under denna period inte begått något brott som lett till strängare straff än böter (2 § andra stycket; den s.k. treårsregeln).

Kriminalvårdens beslut om verkställighet utanför anstalt får enligt 9 § IÖVL överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt 18 § IÖVL kan sådana föreskrifter som Kriminalvården beslutar om enligt 8 och 13 §§ IÖVL överklagas till övervakningsnämnden. Övervakningsnämndens beslut kan sedan i sin tur enligt 19 § IÖVL överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten i båda fallen.

⁶ Enligt 2 § KVFS 2011:6 avses med behandlingsföreskrifter särskilda föreskrifter om en skyldighet för den dömda att delta i läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling eller i särskilt anordnade program eller verksamheter som med hänsyn till den dömdes förhållanden framstår som lämplig. Med vistelseföreskrifter avses särskilda föreskrifter om förbud för den dömda att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område. De ska användas i kontrollsyfte när det är särskilt angeläget att hålla den dömda borta från en viss miljö. Om det finns ett behov av vistelseföreskrifter, finns det normalt också ett behov av kontroll med elektroniska hjälpmedel.

14.2.4 Vid misskötsamhet avtjänas resten av straffet i anstalt

Vid misskötsamhet ska den resterande delen av straffet avtjänas i anstalt. Reglerna om upphävande finns i 14 § första stycket IÖVL. Upphävande ska ske om den elektroniska kontroll som avses i 3 § IÖVL annat än tillfälligt blir omöjlig att upprätthålla. Det kan vara motiverat att häva beslutet om den bostad där verkställigheten ska pågå förlorar telefonförbindelse eller elförsörjning. Om det är fråga om tillfälliga avbrott av det slag som ibland förekommer bör verkställigheten kunna få fortgå, men om förhållandet bedöms bli mer bestående bör ett beslut om upphörande fattas.⁷ Beslutet ska dock inte upphävas om den bristande kontrollen beror på att den dömde läggs in på sjukhus eller liknande inrättning.

Enligt 14 § andra stycket IÖVL ska beslutet upphävas om den dömde åsidosätter vad som åligger honom eller henne enligt lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av den och det som ligger honom eller henne till last inte är av mindre betydelse. Beslutet ska också upphävas om den dömde begär att så ska ske, inte följer ett föreläggande att påbörja verkställigheten eller när verkställigheten ska påbörjas är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt av annan anledning än för verkställighet av det straff som beslutet avser. Slutligen ska beslutet upphävas om det tillkommer ett straff som gör att den sammanlagda strafftiden som ska avtjänas överstiger sex månader.

Bristande förutsättningar som kan leda till att verkställighet utanför anstalt upphävs är enligt Kriminalvårdens allmänna råd till exempel att

- den dömde förlorar sin bostad,
- den dömde förlorar sin sysselsättning, eller
- en person som den dömde delar bostad med återtar sitt samtycke till att fängelsestraff avtjänas i bostaden.

Misskötsamhet som kan leda till att verkställighet utanför anstalt upphävs är till exempel att den dömde

- avviker,
- återfaller i brottslighet som inte är av ringa art eller omfattning,
- är påverkad av droger,

⁷ Prop. 1993/94:184 s. 44 f.

- utan giltigt skäl vägrar att lämna prov för drogkontroll,
- inte håller kontakt med Kriminalvården enligt dess anvisningar,
- inte deltar i den sysselsättning som bestämts,
- uppträder hotfullt,
- utan giltigt skäl kommer för sent vid ett eller flera tillfällen,
- vägrar att ge en person som kontrollerar verkställighet utanför anstalt tillträde till bostaden,
- uppsåtligen manipulerar den tekniska övervakningsutrustningen, eller
- bryter mot andra meddelade föreskrifter.

Frågor om upphävande av verkställighet genom IÖV prövas enligt 15 § IÖVL av övervakningsnämnden. Det finns också möjlighet för Kriminalvården att interimistiskt besluta om hävande enligt 16 §. Ett sådant beslut gäller omedelbart och den dömda ska genast tas in i anstalt. Kriminalvårdens beslut ska omprövas av övervakningsnämnd senast första arbetsdagen efter det att beslutet meddelades. Övervakningsnämndens beslut får enligt 19 § IÖVL överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

14.2.5 Kort om elektronisk övervakning under slutet av ett fängelsestraff (tidigare IÖV-utsluss, nu utökad frigång)

Kontroll med elektroniska hjälpmedel används också vid så kallad utökad frigång enligt 11 kap. 6 § fängeslagen. Den försöksverksamheten infördes 2011 och gav mycket goda resultat och utökades därför.⁸ Vad som närmare gäller för utökad frigång har redovisats i avsnitt 13.2.3.

⁸ Se prop. 2004/05:34 s. 22 och Brå-rapport 2007:19, Utökad användning av elektronisk fotboja inom Kriminalvården.

14.2.6 Hur många avtjänar fängelsestraff genom IÖV?

Under 2023 var det 4 328 personer som ansågs uppfylla kraven för IÖV, vilket var en ökning från 2022 då det var 3 891 personer och från 2021 då det var 4 164 personer. Antalet sökande under samma år var 1 458, 2 274 respektive 2 737.

Antalet som fullföljde verkställigheten uppgick till 1 642 under 2023, 1 455 under 2022 och 1 557 under 2021.⁹

Även om antalet klienter som beviljas IÖV har ökat under de senaste åren har andelen som verkställer straffet genom IÖV minskat med nästan hälften över tid. Enligt Kriminalvården beror det på att allt färre döms till fängelse med strafftider upp till sex månader.¹⁰

Tabell 14.1 Andel påbörjade IÖV efter huvudbrott 2022

Procent samt totalt antal

Huvudbrott	Procent	Antal
Bedrägeri, förskingring, borgenärsbrott	3 %	42
Brott mot allmänhet och stat	4 %	68
Narkotikabrott/smuggling	21 %	335
Rattfylleri	51 %	816
Rån, även grovt	0 %	0
Sexualbrott	1 %	12
Tillgreppsbrott	3 %	54
Trafikbrott, ej rattfylleri	6 %	91
Våldsbrott	8 %	132
Övrigt	4 %	64

Källa: Kriminalvården, KOS 2022 s. 84.

14.2.7 Hur många återfaller i brott efter IÖV?

Vi lämnar vårt förslag mot bakgrund av att erfarenheterna av att låta vissa dömda avtjäna fängelsestraff upp till sex månader genom intensivövervakning med elektronisk kontroll är mycket goda. Inte minst återfallsstatistiken talar för att en sådan typ av verkställighetsform är att föredra framför avtjänande i anstalt.

⁹ Minskningen under 2022 förklaras till viss del av att Kriminalvården tidigare beviljade IÖV när en undanröjd skyddstillsyn skulle verkställas. Då det inte är en dom på fängelse var dock den rättstillämpningen felaktig och har nu rättats till.

¹⁰ Framtida verksamhetsvolym i rättskedjan 2021–2024 s. 72.

Andelen återfall i brott inom tre år efter avslutad verkställighet genom intensivövervakning är strax under tjugo procent, medan det vid straff som avtjänas i anstalt i spannet upp till sex månader handlar om omkring sjuttio procent. De som beviljas en sådan verkställighet har förvisso dömts för mindre allvarlig brottslighet och har en mer stabil livssituation, vilket påkallar försiktighet vid jämförelser. Tendensen vad gäller återfall är dock tydlig och bekräftas av flera rapporter och undersökningar.¹¹ Även de hittillsvarande erfarenheterna av den relativt nya påföljden ungdomsövervakning är positiva.¹²

Det har genomförts ett antal studier i syfte att undersöka om miljöer som straffet verkställs i har betydelse för återfall i brott. I grova drag visar ett flertal av dessa studier att fängelsestraff som verkställs i mindre restriktiva förhållanden är återfallsförebyggande jämfört med mer restriktiva anstalter.¹³

TVå amerikanska studier har visat minskade återfallsfrekvenser av att avtjäna ett fängelsestraff i anstalter med låg säkerhetsklass jämfört med anstalter som har en hög säkerhetsklass.¹⁴

I en italiensk studie visade resultaten att ett förlängt fängelsestraff i en öppen anstalt med rehabiliterande inriktning minskade återfall i brott, medan ett längre fängelsestraff i en restriktiv anstalt i stället ökade återfallen.¹⁵

Att avtjäna ett fängelsestraff i hemmet genom elektronisk övervakning har även visats vara återfallsreducerande, bland annat i en fransk studie.¹⁶ En norsk studie visade att dömda som avtjänade sitt straff genom elektronisk övervakning återföll i 20 procent mindre utsträckning jämfört med dömda till fängelsestraff i anstalt.¹⁷

Denna minskning i återfall förklaras utifrån att dömda till elektronisk övervakning har möjlighet att bibehålla sociala och arbetsrela-

¹¹ Se t.ex. Brå-rapport 1999:4 och vidare nedan.

¹² Kriminalvårdens rapport 2023-04-12 Två år med ungdomsövervakning (Dnr KV 2019-19240).

¹³ Kriminalvården, Utvärderings- och forskningsenheten, Kort om straffskärpningar s. 16.

¹⁴ Chen och Shapiro, Do Harsher Prison Conditions Reduce Recidivism? A Discontinuity-Based Approach, *American Law and Economics Review*, 2007 9(1) s. 1–29 och Gaes och Camp Unintended Consequences: Experimental Evidence for the Criminogenic Effect of Prison Security Level Placement on Post-Release Recidivism, *Journal of Experimental Criminology*, 2009 5(2) s. 139–62.

¹⁵ Mastrobuoni och Terlizze, Rehabilitating Rehabilitation: Prison Conditions and Recidivism, EIEF Working Paper 13/14.

¹⁶ Henneguelle m.fl., Better at Home than in Prison? The Effects of Electronic Monitoring on Recidivism in France. *Journal of Law and Economics*, 2016 59(3) s. 629–667.

¹⁷ Andersen och Telle, Electronic monitoring and recidivism. Quasi-experimental evidence from Norway, Discussion Papers, No. 844 2016, Statistics Norway, Research Department.

terade kontakter, vilket är begränsat för dömda som avtjänar fängelsestraff i anstalt.

Vad gäller unga dömda har en svensk studie visat att dömda till slutna ungdomsvård som avtjänar straffet i institutioner med större grad av öppenhet återfaller i mindre utsträckning än de som avtjänar straffet i mer restriktiva institutioner.¹⁸

Nya studier visar att intensivövervakning kan vara särskilt effektivt för att minska återfallen i brott bland kvinnor.¹⁹

Tabell 14.2 Andel påbörjade IÖV samt återfall i brott inom tre år efter avslutad fängelseverkställighet genom IÖV 2011–2019

År	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antal påbörjade	2 356	2 289	1 987	1 877	1 827	1 817	1 642	1 563	1 609	1 622	1 778	1 614
Antal återfall	413	396	368	317	281	304	281	212	244	–	–	–
Andel återfall	18 %	18 %	19 %	17 %	16 %	17 %	18 %	14 %	16 %	–	–	–

Källa: Kriminalvården, KOS 2022 s. 98. Återfallsstatistik finns endast fram till 2019.

14.2.8 Även de internationella erfarenheterna är goda

I delar av Europa (t.ex. Spanien, Malta, och Belgien) sker sedan en tid tillbaka ett framgångsrikt arbete med så kallade ”small-scale detention centers”, vilka närmast kan förklaras just som institutioner som liknar halvvägshus som används i stället för konventionella fängelser vid inte alltför långa strafftider där riskerna för återfall och annan misskötsamhet bedöms vara mindre eller i vart fall hanterbara genom föreskrifter.²⁰ Även i Norge kan ett fängelsestraff efter beslut av Kriminalomsorgen avtjänas i ett övergångsboende om straffet inte överstiger ett år. För dömda under 18 år ska en sådan placering alltid övervägas oavsett strafftid. Statistik från Norge visar att återfallen är betydligt färre bland de som avtjänar en del av sitt fängelsestraff i ett sådant

¹⁸ Pettersson, Betydelse av öppenhet under institutionstiden för ungdomar dömda till slutna ungdomsvård. Hur påverkas vardagen vid institutionen och återfall i brott?

¹⁹ House of Commons Justice Committee, Women in Prison, 19 July 2022 och Vasilescu, Women offenders who served community sentences: A view from Catalonia, European Journal of Probation, Volume 13, Issue 2, 25 May 2021, s. 178–198.

²⁰ Se t.ex. Antonsen och Wahl Sandvold, Punishment that makes a difference? Rescaled principles (the European movement for small-scale, differentiated and community-integrated detention houses) practiced in existing Norwegian prisons.

övergångsboende i jämförelse med de som frigges direkt från slutan stalt (11 procent respektive 31 procent).

14.3 Överbeläggningen i anstalterna och dess effekter

14.3.1 Särskilt om Kriminalvården

Kriminalvården är sedan en tid tillbaka under stor press.²¹ Ett antal åtgärder, såsom beredskapsplatser, har vidtagits och flera byggnadsprojekt pågår runt om i Sverige. Dessa tar dock tid att färdigställa, vilket innebär att anstalter och häkten under en ganska lång period kommer att vara fortsatt överbelagda.²²

Redan 2021 framhöll myndigheten i sin årsredovisning att resultatet för verksamhetens grunduppdrag – att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra personutredningar i brottmål – var acceptabelt, men att det fanns en risk för att resultaten inte kunde upprätthållas på sikt, så länge samma utmanande förutsättningar kvarstår. Verksamheten var under året kraftigt belastad av den höga beläggningen i anstalt och häkte, ökande antal klienter även i frivården samt omfattande förändringar i lagstiftningen.²³

Under 2022 bedömde Kriminalvården att förmågan att utföra grunduppdraget försämrats inom flera områden och att tidigare positiv utveckling stannat av inom andra. Detta bedömdes vara ett resultat av en långvarig hög arbetsbelastning med ett ökande antal klienter i kombination med svårigheter att rekrytera personal i tillräcklig omfattning.²⁴ Kriminalvården bedömde också att förmågan att lyckas i just det återfallsförebyggande uppdraget genom ett bra verkställighetsinnehåll försämrades under 2022 som en direkt följd av den höga beläggningsgraden i anstalt och den höga beläggningen i frivård, i kombination med att personalomsättningen ökade. De långvariga utmaningarna började nu synas i resultaten enligt myndigheten.²⁵

²¹ Se t.ex. Kriminalvården, Årsredovisning 2022 och 2023.

²² Kriminalvården, Årsredovisning 2023.

²³ Kriminalvården, Årsredovisning 2021 s. 20. Problemet med överbeläggning är dock ur ett globalt perspektiv inget nytt. Redan 1999 antog Europarådet en rekommendation (nr 22) om överbeläggning m.m., i vilken det bland annat framhålls att problemet är en allvarlig utmaning såväl för de intagnas mänskliga rättigheter som för fängelseinstitutionens effektivitet som sådan. Frihetsberövande straff ska endast användas som sista utväg och endast när brottets allvar är sådant att ingen annan påföljd framstår som tillräckligt ingripande.

²⁴ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 23.

²⁵ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 47.

Även 2023 var ett utmanande år för Kriminalvården. Såväl förmågan att verkställa utdömda påföljder som att bedriva häktesverksamhet försämrades enligt myndigheten. Det var fortsatt många verkställighetsfall²⁶ i häkte, antalet rapporterade hot- och våldsincidenter ökade, liksom avskildhetsåtgärderna. Det blev också vanligare att intagna utövade våld i grupp mot enskild intagen. Förmågan att lyckas i det återfallsförebyggande arbetet bibehölls på samma nivå som 2022.²⁷

Beläggningen i anstalt fortsatte att öka under 2023. Beläggningsgraden på de fasta platserna var 98 procent 2019, 103 procent 2020, 109 procent 2021, 113 procent 2022 och 120 procent 2023.²⁸ Kriminalvården bedömde redan under 2021 att det saknades marginaler för att hantera oförutsedda händelser.²⁹

Konkret ledde beläggningstrycket, tillsammans med svårigheten att rekrytera personal, under 2023 till exempel till att Kriminalvården endast kunde uppnå de lagstadgade kraven på isoleringsbrytande händelser för knappt hälften av de intagna och för endast 57 procent av barnen i häkte (2022 var motsvarande andel 64 procent).³⁰ Andelen avskildhetsåtgärder ökade bland annat på grund av ökad frustration bland de intagna med anledning av förtätning och dubbelbeläggning.

Personalbristen och överbeläggningen leder således till att de dömda får tillbringa alltmer tid inlåsta i sina celler, vilket riskerar att leda till ökat våld och misskötsamhet. Det uppstår lättare farliga situationer och arbetsklimatet påverkas.

Under 2023 var säkerhetsläget fortsatt allvarligt och ansträngt enligt Kriminalvården. Det hårdnande klimatet i samhället avspeglades även i Kriminalvårdens miljöer. Det innebar bland annat en ökad fientlighet riktad mot medarbetarna, med mer hot, våld, trakasserier och otillåten påverkan. Rapporter om hot mot medarbetare i anstalter, häkten och i frivården ökade.³¹ Forskning visar också att den typen av beteenden ofta blir en följd av en depraverad anstaltsmiljö, det vill säga en miljö med mindre stimulans som är viktig för människans

²⁶ Med det menas personer som har dömts och börjat verkställa påföljden men ännu inte placerats på anstalt. Tiden i häkte ska vara så kort som möjlig från påbörjad verkställighet till inskrivning på anstalt. Enligt strafftidslagen bör inskrivning på anstalt ske inom sju dagar efter påbörjad verkställighet. Även om det finns särskilda skäl får tiden inte vara längre än 30 dagar.

²⁷ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 11 och 22.

²⁸ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 39.

²⁹ Kriminalvården, Årsredovisning 2021 s. 35.

³⁰ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 22 och 2022 s. 11 och 26 ff.

³¹ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 69 ff.

utveckling, välbefinnande och funktionsförmåga.³² Den otillåtna påverkan mot personalen ansågs redan 2022 utgöra ett betydande säkerhetshot mot myndigheten. Personalen fick i större utsträckning hantera ordningsstörande incidenter, narkotikabeslag och ökad fientlighet mot myndighetspersoner.³³

Under 2022 minskade antalet rapporterade incidenter om hot och trakasserier mellan de intagna för att sedan öka under 2023. En orsak uppges vara att det ökande antalet intagna med koppling till organiserad brottslighet tog med sig förändrade attityder och värderingar i samhället in i häkten och anstalter.³⁴ Allt fler yngre klienter togs också in i anstalt och de missköter sig mer.³⁵ Det är också tänkbart att det blir svårare för personalen att vara behjälplig på olika sätt och att det får konsekvenser till exempel för den dömdes möjlighet att kontakta relevanta myndigheter inför sin frigivning.³⁶ Forskning visar dock inte att det finns ett statistiskt säkerställt samband mellan överbeläggning och ökad misskötsamhet utan i stället tycks det vara så att det är en ändrad klientsammansättning (fler unga, fler med psykisk ohälsa) som påverkar graden av misskötsamhet. Det finns flera studier som visar samband mellan ålder och misskötsamhet. Yngre intagna missköter sig oftare.³⁷

Att Kriminalvården är så hårt belastad har därtill fått till följd att myndigheten har tvingats acceptera ett högre medvetet risktagande för att kunna utföra sitt uppdrag. Bland annat har fler intagna flyttats till en öppnare placering vid anstalter i säkerhetsklass 3 för att frigöra platser i de högre såväl under 2022 som 2023.³⁸ En annan problematik som följer av överbeläggningen är att det blir svårare att undvika kon-

³² Kriminalvården, Forsknings- och utvärderingsenheten, Kort om överbeläggning. Risker för klienter och personal s. 2 med vidare hänvisningar till internationell forskning.

³³ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 66 och 69.

³⁴ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 70. Se också Kriminalvården, Forsknings- och utvärderingsenheten, Kort om överbeläggning. Risker för klienter och personal s. 3 med vidare hänvisningar till internationell forskning som visar att klientens beteende under anstaltsvistelsen är en avspeglning av hur personen beter sig i frihet – värderingar, individuella karaktäristiska (personlighet, temperament) tas med in i anstalten.

³⁵ År 2014 var 23 procent av anstaltsklienterna under 21 år, 2022 var andelen 36 procent.

³⁶ Se t.ex. Beijersbergen m.fl., Procedural justice in prison: The importance of staff characteristics. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 2015 59(4) s. 337–358 Även den engelska motsvarigheten till kriminalvården är under hård press sedan en tid tillbaka och det syns i antalet incidenter. Bland att dog 354 personer som var frihetsberövade 2016, vilket var en ökning med 38 procent från 2015. Att tillfoga sig själv skador ökade med 23 procent. Misskötsamheten ökade med 31 procent. Det var upplopp i fyra fångelser. Antalet intagna per kriminalvårdare har ökat från 1,1 till 3,6. Statistik från Ministry of Justice.

³⁷ Kriminalvården, Forsknings- och utvärderingsenheten, Kort om överbeläggning. Risker för klienter och personal s. 4 med vidare hänvisningar till internationella metaanalyser bland annat.

³⁸ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 38 och 2023 s. 69.

takt mellan dömda som tillhör nätverk som är i konflikt med varandra genom omplacering i anstalt och till en annan anstalt. Kriminalvården arbetar aktivt för att undvika ogynnsamma konstellationer på anstalt och häkten samt besökskollisioner i frivården.³⁹

Praxis för vilka intagna som skulle passera riksmottagningen för en utredning om särskilda villkor innan placering på en ordinarie anstaltsplats ändrades. Ändå växte kön dit under 2023 på grund av att fler dömdes till längre strafftider. Slutligen placerades fler intagna i särskilda utslussningsåtgärder såväl under 2021 som 2022 och 2023.⁴⁰

Nämnas bör också att inlåsningsen av klienterna i bostadsrummen i anslutning till den så kallade dygnsvilan har ökat.⁴¹

JO har i ett stort antal beslut konstaterat att den nuvarande beläggningssituationen innebär negativa konsekvenser för de intagna.⁴²

Även Europadomstolen har i ett antal avgöranden behandlat frågan om överbeläggning i fängelser, som ytterst kan innebära en kränkning av det absoluta förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning enligt art. 3 Europakonventionen.⁴³

³⁹ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 67 och 2023 s. 42.

⁴⁰ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 66 och 2023 s. 25 och 58.

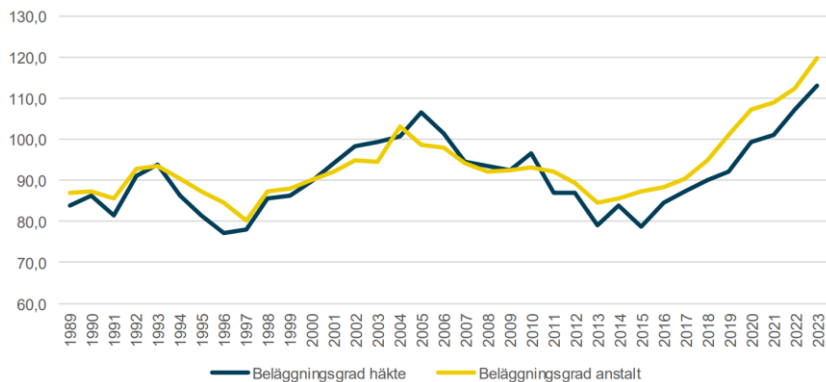
⁴¹ KFVS 2023:1.

⁴² Se t.ex. beslut den 11 maj 2023 i dnr 5237-2022.

⁴³ Sverige har också ratificerat Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, som antogs av Europarådets ministerkommitté 1987. Konventionen kompletterar det skydd som Europadomstolen kan erbjuda genom artikel 3 i Europakonventionen. Genom konventionen inrättades European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Europarådets antitortyrkommitté, CPT) som genom besök ska förstärka frihetsberövade personers skydd mot tortyr med mera. Se t.ex. Kalashnikov, Mayzit och Khodorkovskiy, samtliga mot Ryssland, Peers, Dougoz och Ahmade, samtliga mot Grekland, Tekin mot Turkiet, Kehayov och E.M.K., båda mot Bulgarien och Valašinas mot Litauen. Europadomstolen hänvisar ofta till CPT:s riktlinjer när den har konstaterat brott, eller risk för brott, mot artikel 3.

Figur 14.1 Beläggningsgraden på häkten och anstalter i Sverige

Avser år 1989 till 2023



Källa och figur: Kriminalvården, Forsknings- och utvärderingsenheten, Kort om överbeläggning. Risker för klienter och personal s. 1.

14.3.2 Framtida verksamhetsvolym i Kriminalvården

Inflödet till Kriminalvården prognostiseras öka kraftigt i framtiden. Enligt en prognos kommer medelantalet⁴⁴ fängelseklienter att öka från dagens 6 650 klienter till 20 630 klienter 2027, vilket innebär en ökning med 13 990 klienter motsvarande 211 procent. Medelantalet häktade beräknas öka från 2 640 till 4 530 mellan 2024–2027, vilket motsvarar en ökning med 71 procent. Under samma period beräknas antalet klienter i frivård att öka från 14 570 till 22 200, vilket är en ökning med 52 procent. Antalet påbörjade fängelseverkställigheter förväntas öka med 88 procent fram till 2027, liksom andelen villkorligt frigivna som prognostiseras öka med 143 procent under 2024–2027.⁴⁵

I rapporten *Kapacitetsökning inom Kriminalvården med anledning av Tidöavtalet* beräknas vilka effekter de reformer som ingår i Tidöavtalet kan få för myndigheten. Bland annat kräver reformerna cirka 27 000 platser i häkten och anstalter 2033, vilket kan jämföras med nuvarande cirka 9 000 platser.⁴⁶

Kriminalvården bedömer att det krävs både fler och andra åtgärder än att enbart bygga ut fängelserna för att myndigheten ska klara

⁴⁴ I stället för att prognostisera ett utflöde prognostiserar Kriminalvården medelantalet klienter (häktade, fängelseklienter och klienter i frivård). Medelantalet används för att bedöma klientvolymernas resursbehov i Kriminalvården. Medelantalet visar antalet klienter som Kriminalvården har att hantera i den dagliga driften, vilket ett flödesmått inte gör.

⁴⁵ Framtida verksamhetsvolym i rättskedjan 2024–2027 s. 60.

⁴⁶ Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024–2033 (dnr KV 2023-14991) s. 4.

sitt uppdrag och samtidigt uppnå Tidöavtalets intentioner.⁴⁷ Myndigheten framhåller också att ökad trängsel och en lägre bemannings-täthet medför stora säkerhetsutmaningar och försämringar i intagnas miljö i övrigt, vilket i sin tur också försvårar det återfallsförebyggande arbetet. Om Kriminalvården inte ges förutsättningar att arbeta med sitt uppdrag att förebygga återfall i brott kan det få återverkningar på flera plan med följder för såväl den enskilde individen som samhället i stort. En ökad trygghet i samhället uppnås genom inlåsning, men även genom behandling, vård och andra insatser om minskar risken för återfall i brott när verkställigheten är avslutad.⁴⁸

14.3.3 Ytterligare effekter av överbeläggning i anstalterna

Detta avsnitt är ett referat av Kriminalvårdens forsknings- och utvärderingsenhetens Kort om-rapport *Kort om överbeläggning. Risker för klienter och personal*. Den forskning som redovisas däri (det är inte en systematisk översikt) visar att överbeläggning är förknippat med en svag riskökning för misskötsamhet, suicid och psykisk ohälsa samt återfall i brott.

Suicid och psykisk ohälsa

I en omfattande studie fann forskarna att det finns ett svagt samband mellan överbeläggning och suicid, men det finns också studier som inte har funnit något sådant samband. Sambandet var som svagast när omsättningen av klienter var stor. Studier visar att risken för suicid och psykisk ohälsa är som högst i början av verkställigheten både i anstalt och häkte. På grund av överbeläggning blir det svårare för personalen att lära känna de intagna och klientpersonalrelationer har identifierats som en nyckelfaktor i att hantera suicidrisk hos klienter. De som vistas i öppnare anstalter tycks enligt viss forskning tydligare påverkas av överbeläggning. En kombinerad enkät- och registerstudie visade att överbeläggning hade ett statistiskt säkerställt samband med depressiva symptom oberoende av individuella riskfaktorer. Andra faktorer i anstaltsmiljön som också uppvisade ett samband med depressiva symp-

⁴⁷ A.rapport s. 34. Se också Kriminalvårdens framställan (Framställan om utökad tillämpning av intensivövervakning med elektronisk kontroll m.m., dnr Ju2019/02420).

⁴⁸ A.rapport s. 60 f.

tom var tillgång till sysselsättning, anstaltens distans från familjemedlemmar och anstaltens säkerhetsklass.

Återfall i brott

I äldre studier fann forskarna stöd för att överbeläggning ökar risken för återfall i brott, men dessa studier bör tolkas med viss försiktighet då de hade vissa metodologiska brister (sambandet studerades på aggregerad nivå). Nyare studier, där sambandet har undersökts på individnivå, visar samband mellan överbeläggning och återfall, men svaga samband.

I en amerikansk studie visade resultaten att anstaltsklienter som exponerats för mycket hög beläggning (> 205 %) hade 2,5 gånger högre risk att återfalla i missbruksrelaterad brottslighet jämfört med klienter som exponerats för lägre beläggning (< 190 %). De löpte också 3,5 gånger högre risk att bryta mot villkoren för villkorlig frigivning och knappt 2,0 gånger högre risk att begå allvarlig brottslighet eller våldsbrottslighet. Samma mönster av riskökning för återfall i brott observerades när klienter som exponerats för medelhög beläggning (190–205 %) jämfördes med klienter i låg beläggning. Som syns av de angivna siffrorna var beläggningsgraden väldigt hög, vilket gör att försiktighet är påkallad vid jämförelser.

I en nyligen genomförd studie från Nederländerna studerade forskarna effekter av ett flertal faktorer i anstaltsmiljön, till exempel relationer med andra klienter och med personalen, meningsfulla aktiviteter samt säkerhet. Även individfaktorer, som ålder och tidigare brottslighet väges in. Resultatet var att inga faktorer kopplade till anstaltsmiljön hade en statistiskt säkerställd effekt på återfall i brott. Det som tydligast ökade risken för återfall i brott var klientens tidigare brottslighet, vilket såväl statistik som studier visat tidigare. I denna studie var det dock beläggningsgrad (genomsnitt 89 %) och inte överbeläggning som undersöktes.

Risker för medarbetare

De studier som undersöker överbeläggnings konsekvenser för personalens förutsättningar att utföra sitt arbete är inte så många, men de är mer samstämmiga i sina slutsatser än forskningen om klienter och överbeläggning.

Det står klart att kriminalvårdspersonal påverkas negativt på ett antal sätt av överbelagda anstalter. Det handlar om en hög stressnivå, som kan påverka interaktionen med klienterna negativt samt leda till negativa hälsoeffekter. Möjligheten att utifrån sin erfarenhet och ”finess” kunna agera för att minska incidenter upplevs minska och leda till att arbetet blir mer oberäkneligt. Även kontakten med klienterna påverkas negativt. I en studie fann man att till exempel att en högre andel av kriminalvårdare per klient, en högre andel kvinnliga kriminalvårdare samt en positiv inställning till rehabilitering bland personal resulterade i en signifikant mer positiv uppfattning av rättvisa på anstalten hos klienterna. Underbemanning leder vidare till ökad stress och riskerar att få till följd att fler säger upp sig.

Kriminalvårdare har också en hög risk för att utsättas för våld i arbetet, men det går inte att utifrån forskning säga att överbeläggning ökar risken för våld. Däremot ökar oron för våld hos personalen, vilket leder till bland annat ökad stress och otrygghet.⁴⁹

Dubbelbeläggning

Att två klienter delar bostadsrum har varit ett sätt för Kriminalvården att lösa platsbristen i landets anstalter. Forskning visar att dubbelbeläggning kan förebygga suicid (som oftare sker i enkelrum), motverka isoleringseffekter samt att rumskamrater kan stötta varandra i svåra tider. Risken för våld och infektionssjukdomar kan dock öka. Det kan också upplevas svårt att placeras med en person som är psykiskt sjuk. Klienternas upplevelser av att dela rum skiljer sig åt. Vissa anser att det är positivt men det kan också leda till ökad misskötsamhet och oro, särskilt om rumskamraten är dömd för sexualbrott.

⁴⁹ Se också Global Prison Trends 2023 s. 31 f. för en genomgång av överbeläggnings effekter för fängelsepersonal.

14.3.4 Överbeläggning är en internationell trend

I världen sitter ungefär 11,5 miljoner personer, varav drygt 260 000 barn (under 18 år), i fängelse. Av den totala fängelsepopulationen är 5 procent utländska medborgare. 16 procent av dessa sitter i fängelse i USA. Fångpopulationen har sedan 2000 stigit med 22 procent sett över hela världen, men minskat med 12 procent i Europa. Andelen kvinnor i fängelser har dock ökat med 60 procent under samma period. Ungefär 20 procent av den globala fängelsepopulationen är dömd för narkotikabrottslighet eller brottslighet relaterad till densamma.⁵⁰ I drygt 120 länder är det överbeläggning i fängelserna, vilket leder till mer misskötsamhet och våld i anstalterna liksom allt mindre rehabilitering och vård. Fler än 15 länder i världen har en överbeläggning om 250 procent eller högre.⁵¹ Att bygga fler och nya, större fängelser, är därför en trend som syns över hela världen. Av tillgängliga data framgår att 24 länder står inför att bygga över 400 000 nya fängelseplatser under 2023, trots att forskning och erfarenhet visar att byggandet av nya platser inte är en långsiktig lösning för att komma till bukt med överbeläggning.⁵² Det måste i stället ske ett aktivt arbete med alternativa påföljder eller verkställighetsformer.⁵³

I och med åren med covid-19-pandemin ställdes anstalterna inför stora utmaningar, och ett sätt att hantera pandemin var att fler frigavs i förtid, under olika villkor och liknande. Detta var ett tillvägagångssätt som rekommenderades av bland annat Europeiska kommittén mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT). Av den data som finns att tillgå står det klart att det inte tycks ha haft någon inverkan på återfallsfrekvensen. I Belgien frigavs 356 personer villkorligt och av dessa återföll endast ett tiotal. Liknade

⁵⁰ Global prison trends 2023 och Eurostat, Prison Statistics.

⁵¹ Se t.ex. Global prison trends 2023 s. 6, European Prison Observatory, Prisons in Europe. 2019 report on European prisons and penitentiary systems.

⁵² Penal Reform International m.fl., Global Prison Trends 2022, med vidare hänvisningar, United Nations System, Common Position on Incarceration s. 3 och 5 samt FN, World Drug Report 2016 s. 101 f. I denna grupp är kvinnorna överrepresenterade och det finns en risk för att de inte får det stöd de är i behov av då inkapacitering och andra åtgärder i huvudsak är utformade utifrån manliga behov ("a male-centered model of incarceration").

⁵³ Global prison trends 2023 s. 11. Där framhålls också att det behövs mer forskning på området för att bättre kunna utvärdera effekterna av icke-frihetsberövande påföljder.

siffror har redovisats från Irland och Portugal.⁵⁴ Belgien har valt att förlänga försöket med förtida villkorlig frigivning.⁵⁵

14.3.5 Internationella rapporter varnar för överbeläggningens effekter

Det finns ett stort antal rapporter från bland annat Europarådets Anti-tortyrkommitté, FN:s kommitté mot tortyr och WHO som lyfter fram de problem som överbeläggning i anstalter för med sig. Ett litet urval av dessa redovisas nedan.

CPT lyfte redan i en rapport 1992 fram att överbeläggningen i fängelser var ett stort problem värt att ta på allvar eftersom det kan leda till omständigheter som kan beskrivas som omänskliga och förnedrande.⁵⁶ Även om det under de senaste fem åren blivit något bättre, lyfter CPT i sin senaste årsrapport fram att problemet är stort i många av de länder som är medlemmar i Europarådet. Enligt CPT är det många länder som gjort framsteg eftersom de lyssnat och agerat utifrån de rekommendationer som CPT lämnat, bland annat gällande straffmätning och vikten av att ha alternativa, icke frihetsberövande påföljder. I dessa länder har CPT kunnat iaktta mindre misskötsamhet och våld på anstalterna, bättre säkerhet för särskilt sårbara intagna, samt att de anställda som en följd av det har haft bättre arbetsvillkor.⁵⁷

I sin årsrapport från 2021 lyfte CPT i ett särskilt avsnitt fram att just överbeläggning i fängelser är väldigt problematisk. Det utgör en stor risk för de intagna, särskilt för de som är mest sårbara. Såväl de intagna som de som är runt dem skadas allvarligt. Överbeläggningen

⁵⁴ Penal Reform International and University of Coimbra, The impact of the Covid-19 pandemic on non-custodial sanctions and measures: Summary report of a comparative study in Member States of the European Union (januari 2022).

⁵⁵ Global prison trends 2023 s. 11.

⁵⁶ CPT, 2nd General Report on the CPT's activities (1992) p. 46.

⁵⁷ CPT, 31st General Report on the CPT p. 88. CPT har tagit fram riktlinjer för hur stora celler bör vara för att det ska vara fråga om en human fängelsevistelse, och i delade celler ska varje person ha minst 4 m² levnadsyta och i ensamceller minst 6 m² (exklusive toalettyta), se t.ex. General Report of CPT 2021 s. 27 och Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards 2015. CPT menar också att det ska finnas ett maxantal fastställt för varje anstalt utifrån dessa ytor. Dessa har beaktats av Europadomstolen vid en bedömning av om det skett en kränkning av art. 3 Europakonventionen, se Muršić mot Kroatien (dom 20 oktober 2016). Praxis från Europadomstolen gällande överbeläggning är bland annat J.M.B. med flera mot Frankrike (dom 30 januari 2020) och Torreggiani med flera mot Italien (dom 8 januari 2013).

underminerar också alla möjligheter att minska de negativa effekter som frihetsberövanden för med sig.⁵⁸

WHO framhåller samma slutsatser i en rapport från 2024 om hälsa i fängelser. En femtedel av de deltagande länderna rapporterade i studien överbeläggning samt att det får negativa effekter för de intagna, till exempel direkt rörande våld och inverkan på den mentala hälsan, men också indirekt genom att det inte finns tillräckligt med medicinskt utbildad personal. På grund av detta rekommenderar WHO att alternativ till frihetsberövande straff måste övervägas för brott som inte utgör en hög risk för samhället och i det fall där det finns mer effektiva och mer framgångsrika åtgärder att sätta in, till exempel behandling mot narkotikamissbruk.⁵⁹

CPT menar att överbeläggningen inte primärt är en spegling av höjda brottsnivåer, utan huvudsakligen är ett resultat av en alltmer repressiv straffrättspolitik, nykriminaliseringar, ökad användning av häkte och längre häktestider, längre fängelsestraff samt en alltför begränsad användning av icke-frihetsberövande alternativ till fängelse. CPT anser inte att det är en långsiktig lösning att bygga nya fängelser, trots att så sker till betydande kostnader i många medlemsländer.⁶⁰ I stället måste användandet av trovärdiga alternativ till avtjänande av fängelsestraff i anstalt, som bibehåller straffets skyddsaspekter, komma till större användning. Som alternativ nämns till exempel elektronisk övervakning, övervakning genom utsedda övervakare samt återfallsförebyggande program. CPT framhåller också att alla berörda aktörer måste ha ett systematiskt tillvägångssätt i denna riktning.⁶¹

⁵⁸ CPT, 31st General Report on the CPT s. 25 ff. Avsnittet inleds med följande citat av en intagen: "We are treated like sardines, crammed into a tiny cell, doing nothing."

⁵⁹ WHO, Prisons and Health (eds. Enggist m.fl.) s. 67 och 73 med vidare hänvisning till FN, United Nations system common position on incarceration (vilken har redogjorts för ovan).

⁶⁰ "The CPT further notes that in certain European countries substantial sums are being spent on building new prisons and/or adopting policies to expand the capacity of the prison estate. The CPT is firmly of the view that constructing new prisons and/or permitting prison population inflation will not provide a lasting solution to the problem of overcrowding." Se också t.ex. Tapio Lappi-Seppälä, Causes of prison overcrowding och Roeder m.fl., What Caused the Crime Decline?

⁶¹ CPT, 31st General Report on the CPT s. 28 ff. "There should be constant dialogue and common understanding and action involving policy makers, legislators, judges, prosecutors and prison and probation managers in each member State." Det var ett sådant tillvägångssätt som låg bakom minskningen av fängelsepopulationen i Finland: i början av 1950-talet var fångpopulationen fyra gånger så stor i Finland som i de övriga nordiska länderna – den var i nivå med Brasilien, se Tapio Lappi-Seppälä, Causes of prison overcrowding s. 56 ff.

14.3.6 Överbeläggningens effekter enligt FN

Även enligt FN leder överbeläggningen i anstalterna till en rad allvarliga följder i anstalter världen över. Det handlar inte bara om utrymmesbrist, utan om allvarliga effekter på sanitet- och hygien, rätten till sjukvård, ökad risk för smittsamma sjukdomar, möjligheten att skydda särskilt sårbara grupper, de intagnas psykiska och fysiska hälsa, deras möjligheter att delta i meningsfulla aktiviteter och behandlingsprogram. Överbeläggningen leder också till konflikter, ökad våldsanvändning, utmanar möjligheten att placera de intagna på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt och slutligen innebär den stora säkerhetsutmaningar.⁶²

Tilläggs kan också att i den miljö som uppstår på grund av överbeläggning finns risk för att de intagna söker skydd hos högrisk-intagna eller olika gängkonstellationer, vilket i sin tur skapar risker för ökad gängbildning i anstalten samt öppnar upp för en slags radikalisering. Som visats ovan står det också klart att den minskade personaltätheten har lett till sämre mående hos Kriminalvårdens personal, ökad våldsrapportering och dåligt beteende riktat mot Kriminalvårdens personal. I sådana situationer tenderar personalen att få en mer auktoritär och mindre positiv och stödjande roll. Det finns också forskning som visar att disciplinering på detaljnivå gynnar ytanpassning och riskerar att försämra relationen mellan personalen och de intagna. Sammanfattningsvis anser FN att överbeläggningen leder till stora utmaningar för kriminalvården världen över. Det blir svårt att utföra uppdraget, att upprätthålla god hälsa och säkerhet samt de intagnas välmående, liksom att bibehålla en återfallsförebyggande och rehabiliterande kriminalvård.⁶³

I en annan internationell publikation framhålls att även om det är svårt att helt överblicka konsekvenserna av överbeläggningen så är en sak säker, och det är att överbeläggning leder till sämre rehabilitering. Kriminalvården kan inte heller bedrivas på ett humant sätt. Överbeläggningen slår hårdast mot fattiga och redan marginaliserade grupper, inklusive utländska medborgare och kulturella och etniska minoritetsgrupper. Det försvårar också ett effektivt arbete med den lilla grupp av dömda som utgör ett reellt samhällshot (de ”farliga”). Denna grupp försämrar också situationerna på anstalterna. På så sätt utgör över-

⁶² FN, Common Position in Incarceration s. 6. Se också t.ex. Institute for Criminal Policy Research, Jacobson m.fl., PRISON. Evidence of its use and over-use from around the world.

⁶³ FN, Common Position in Incarceration s. 6.

beläggningen en enorm samhällskostnad och kan bidra till försämrade ekonomisk utveckling.⁶⁴

14.4 Behovet av alternativa sätt att avtjäna fängelsestraff är såväl stort som brådskande

14.4.1 Ytterligare ett alternativt sätt att verkställa ett fängelsestraff på bör införas så snart som möjligt

Bedömning och förslag: Det finns ett uppenbart behov av ytterligare alternativ till verkställighet av fängelsestraff i anstalt.

Vi föreslår att en ny verkställighetsform för fängelsestraff ska införas – elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende.

Avtjänandeformen är i princip lika ingripande som verkställighet i fängelse och betydligt mer ingripande än dagens avtjänande med elektronisk kontroll i den dömdes bostad (IÖV). Den nya verkställighetsformen är därför ett trovärdigt alternativ till verkställighet i anstalt, som uppfyller krav på samhällsskydd, förebygger återfall i brott och därigenom tillgodoser brottsofferintressen.

14.4.2 Skälen för vårt förslag

Det är uppenbart att situationen med de överbelagda fängelserna inte är hållbar. Även om Kriminalvården arbetar mycket aktivt med att få fram fler platser är det fråga om processer som tar lång tid. Som genomgången ovan visat leder överbeläggningen till många och allvarliga konsekvenser, såväl för Kriminalvårdens personal som för de intagna. Det kan inte uteslutas att situationen får återverkningar på återfallsfrekvenserna. Kriminalvården har själv gjort bedömningen att det krävs såväl fler som andra åtgärder än att enbart bygga nya fängelser för att myndigheten ska klara sitt uppdrag och samtidigt uppnå Tidöavtalets intentioner.⁶⁵ Även Riksdagens ombudsmän (JO) har framhållit att myndigheten får många klagomål från intagna med anledning av den ansträngda beläggningssituationen på anstalterna och att åt-

⁶⁴ Jacobson m.fl., Prison. Evidence of its use and over-use from around the world (Institute for Criminal Policy Research) s. 2.

⁶⁵ A.rapport s. 34.

gärder därför behöver vidtas samt att en utökad användning av fotboja är motiverad. JO har vidare framhållit att det finns skäl att överväga ett utvidgat tillämpningsområde för verkställighet av fängelsestraff genom IÖV.⁶⁶ Även vi anser att åtgärder som kan minska beläggningsgraden utan att det görs avkall på de höga krav som gäller för att få verkställa ett fängelsestraff i sin helhet utanför anstalt behöver övervägas.

Erfarenheterna av att låta vissa dömda avtjäna sitt straff genom IÖV är mycket goda. Återfallsfrekvensen är betydligt lägre än för de som avtjänar i anstalt och vårddygnskostnaden är väsentligt lägre. För anstalter i säkerhetsklass 3 är vårddygnskostnaden 2 624 kronor medan den i säkerhetsklass 1 är 4 316 kronor.⁶⁷ Den genomsnittliga kostnaden i halvvägshus uppgick 2023 till 1 900 kronor.⁶⁸ Kostnaden vid avtjänande genom IÖV uppgår till cirka 700 kronor.⁶⁹ Det är således en stor fördel för staten att fler personer avtjänar sitt straff utanför anstalt, såväl ur ekonomiskt som ur ett direkt brottsminskande perspektiv.

14.4.3 Avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende

Förslag: Vid strafftider om högst ett år och sex månader ska Kriminalvården, såväl på eget initiativ som efter ansökan från den dömde, om vissa lämplighetskriterier är uppfyllda, kunna besluta att den dömde ska avtjäna ett fängelsestraff med elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende, i stället för i anstalt.

Under verkställigheten ska den dömde vara förbjuden att lämna boendet annat än på särskilt angivna tider och för särskilt angivna ändamål. Efterlevnaden av förbudet att lämna boendet ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel.

Den dömde ska vara ålagd de villkor som Kriminalvården bedömer nödvändiga. Ett krav på totalt avhållande från alkohol och andra droger ska alltid gälla.

⁶⁶ JO, Yttrande över promemorian Effektivare förfarande och utökad kontroll vid verkställighet av fängelsestraff med fotboja (R 130–2020).

⁶⁷ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 120.

⁶⁸ Uppgift erhållen från Kriminalvården.

⁶⁹ Se Kriminalvården, Framställan om utökad tillämpning av intensivövervakning med elektronisk kontroll m.m., dnr Ju2019/02420 samt uppgift erhållen från Kriminalvården.

Den starka ingripandegraden motiveras av att det är fråga om ett frihetsberövande som ska kunna ersätta verkställighet av fängelse i anstalt.

Vid misskötsamhet ska den dömda genast tas in i kriminalvårdsanstalt för att avtjäna resterande delen av fängelsestraffet där.

Den dömda ska inte betala någon avgift. Frågan om avgifter vid verkställighet av fängelsestraff i den enskildes bostad eller ett kontrollerat boende bör övervägas samlat i ett annat sammanhang.

Avtjänandeform eller ett påföljdsalternativ?

Den ordning vi föreslår innebär att den dömda kommer att dömas till fängelse på viss tid av domstol och Kriminalvården ges möjlighet att besluta om en annan verkställighetsform. Det är viktigt att framhålla att det alltså är ett fängelsestraff som avtjänas – det är endast platsen på vilket det avtjänas som blir en annan. Vi knyter här an till den ordning som i dag gäller för avtjänande av fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Det är i de fallen Kriminalvården som beslutar.

Även om den ordningen fick viss remisskritik när den infördes under tidigt 1990-tal gjorde regeringen bedömningen att fördelarna med att se det som en verkställighetsform och inte som ett påföljdsalternativ vägde tyngre än nackdelarna, såväl när försöksverksamheten infördes som när ordningen gjordes permanent.⁷⁰ Slutsatsen har också upprepats i senare lagstiftningsärenden.⁷¹ Vi anser inte att det finns tillräckliga skäl att nu göra en annan bedömning och föreslår därför att elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende ska införas som just en verkställighetsform.

Det är Kriminalvården som har den bästa kännedomen om den dömda och hans eller hennes förhållande och om det därmed finns förutsättningar för till exempel IÖV. Det är också Kriminalvården som är den myndighet som ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, vilket det är fråga om här. Det framstår som onödigt och resurskrävande att domstol ska göra den utredningen inom ramen för brottmålet. Verkställighetsfrågor bör i så stor utsträckning som möjligt hållas utanför domstolens prövning.

⁷⁰ Se prop. 1993/94:184, prop. 1997/98:96 s. 108 f. och prop. 2004/05:34 s. 32.

⁷¹ Se t.ex. prop. 2021/22:196 s. 11 f.

Kriminalvården ska således, antingen på eget initiativ eller efter ansökan av den dömd, ges befogenhet att besluta att fängelsestraff kan avtjänas med elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende i vissa fall. Domstolarna ska således även fortsättningsvis välja och bestämma påföljd enligt reglerna i brottsbalken och inte ta hänsyn till om den dömd eventuellt har möjlighet att avtjäna fängelsestraffet på ett alternativt sätt.

Samtycke från den dömdes sida ska inte krävas för att Kriminalvården ska kunna besluta om den nya avtjänandeformen. Myndigheten bör därför på eget initiativ kunna ta upp frågan, vilket överensstämmer med ordningen för IÖV. Ordningen motiveras av att det är Kriminalvården som utformar verkställigheten efter en individuell bedömning av den fängelsedömd.⁷² Bristande samtycke kan dock påverka frågan om en sådan verkställighetsform är lämplig, vilket utvecklas närmare nedan.

Förutsättningarna för verkställighetsformen

Den sammantagna strafftiden får inte överstiga ett år och sex månader

Som en första förutsättning ska gälla att den eller de fängelsestraff som ska avtjänas totalt sett inte får vara längre än ett år och sex månader. För IÖV gäller för närvarande att fängelsestraffet eller den samlade tiden inte får vara längre än sex månader.

Det är viktigt att den nya verkställighetsformen tillgodoser berättigade anspråk på att brott ska följas av tydliga och konsekventa reaktioner. Fängelsestraffet får inte urholkas genom verkställighetsformen och den straffrättsliga påföljden måste stå i proportion till brottets eller den samlade brottslighetens allvar. Eftersom den dömd enligt vårt förslag dels ska vistas i ett kontrollerat boende, dels ska stå under löpande elektronisk övervakning menar vi att en sådan avtjänandeform är mer ingripande än att avtjäna ett fängelsestraff genom intensivövervakning i det egna hemmet. Det är fråga om en påtaglig frihetsinskränkning och en övervakning som är så intensiv att likheten med en anstaltsvistelse är påtaglig. Verkställighetsformen bör därför kunna komma till användning vid strafftider som med marginal överstiger sex månader. Vi anser att strafftider om högst ett och ett halvt år är

⁷² Prop. 2021/22:196 s. 12 ff.

en lämplig yttre gräns. Om systemet med villkorlig frigivning behålls innebär det att avtjänandetiden i kontrollerat boende aldrig kommer att överstiga 12 månader.

Precis som vid IÖV ska kravet på ett år och sex månader gälla den totala strafftid som ska avtjänas, vilket innebär att det kan vara fråga om flera domar samt om förverkande av villkorligt medgiven frihet som förverkats genom en brottmålsdom. Det avgörande är om tiden totalt sett överstiger ett år och sex månader.

Verkställighetsformen ska inte få användas om det finns en beaktansvärd risk för återfall i brott, att den dömda undandrar sig straffets fullgörande eller allvarligt missköter sig

Vid avtjänande genom IÖV gäller i dag att verkställighetsformen inte får beslutas om särskilda skäl talar emot verkställighet utanför anstalt. Även inför verkställighet av fängelsestraff på ett kontrollerat boende bör det givetvis ske någon form av lämplighetsprövning. Kravet på vad som kan utgöra särskilda skäl för att inte bevilja IÖV exemplifieras i förarbetena, men utvecklas framför allt i en exemplifierande lista i Kriminalvårdens allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll (se Allmänna råd till 2 § IÖVL, KVFS 2011:6).

Vi menar att det inte är helt tillfredsställande att det inte på något sätt kommer till uttryck i lagtexten vilka kriterier och omständigheter som Kriminalvården ska beakta. Det finns en risk för att bestämmelsen fylls ut med verkställighetsföreskrifter på sätt som inte är acceptabelt (se t.ex. RÅ 2010 ref. 9 och ref. 88). Bestämmelsen avseende kontrollerat boende bör därför göras tydligare än den nuvarande 2 § IÖVL (som kommer att utvecklas nedan föreslår vi ett likadant förtydligande avseende IÖV med anledning av att IÖVL ska anpassas till att omfatta båda verkställighetsformerna).

Avtjänandeformen kontrollerat boende bör inte få beslutas om det kan befaras att den dömda under verkställigheten kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande, allvarligt missköta sig eller om det annars finns särskilda skäl mot verkställighetsformen. Ett liknande krav används för beslut om utslussningsåtgärder enligt fängeselagen (se 11 kap. 2–5 §§) och det framstår som lämpligt sådana kriterier också i detta sammanhang.

Riskbedömningen kommer att vara en viktig del av prövningen, men den får inte bli så restriktiv att möjligheten till avtjänandeformen

i praktiken utesluts.⁷³ Synen på misskötsamhet måste vara realistisk. Det måste också bedömas hur eventuella risker kan matchas mot riskreducerande åtgärder i form av övervakning, andra föreskrifter, deltagande i behandling eller annat återfallsförebyggande arbete. Risker kan ofta hanteras så att de inte längre framstår som beaktansvärda. Det kan handla om täta drogkontroller och föreskrifter om antabusbehandling eller annan nykterhetsvård. Även den elektroniska övervakningen kan minska riskerna.

I bedömningen är även den begångna brottslighetens karaktär av betydelse. Det får inte framstå som stötande att avtjänandet sker på annan plats än i ett fängelse. Stor hänsyn ska också tas till målsägandens behov av trygghet. Det kan till exempel vara olämpligt med avtjänande på samma ort som den där målsäganden bor om det är fråga om våld i nära relation eller våld mot barn, men då kan i stället övervägas placering i kontrollerat boende på annan ort om det i övrigt framstår som lämpligt med avtjänande i kontrollerat boende. Att den dömda har kopplingar till kriminella nätverk eller organiserad brottslighet kan också utgöra särskilda skäl mot verkställighetsformen. Samtidigt kan det inte uteslutas att en person som avbrutit sin kriminella bana (en s.k. avhoppare) är i stort behov av stöd och hjälp samt att återfallsrisken är eliminerad med anledning av avhoppet från det kriminella gänget. Några särskilda brottstyper bör i ljuset av detta inte vara generellt undantagna för avtjänandeformen utan i stället ska saken avgöras genom en riskbedömning i varje enskilt fall. Kriminalvården har gedigen erfarenhet av den här typen av riskbedömningar.

Som framgått ovan kan det också finnas särskilda skäl mot avtjänandeformen om att den dömda motsätter sig att verkställa straffet på annat sätt än i anstalt.

Övriga förutsättningar

Liksom för IÖV ska gälla att Kriminalvården inte får besluta om avtjänande i kontrollerat boende om den dömda vid tidpunkten för prövningen är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som prövningen avser. Om den dömda tidigare har avtjänat ett straff i kontrollerat boende ska, i likhet med vad som gäller för IÖV, ett nytt beslut om sådan verk-

⁷³ Jfr uttalanden i prop. 2005/06:123 s. 42 ff. och prop. 2009/10:135 s. 164 f.

ställighet få 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 ska däremot för prövningen av kontrollerat boende inte spela någon roll om den dömda avtjänat ett fängelsestraff genom IÖV dessförinnan. Mellan kontrollerat boende och IÖV ska däremot gälla att en tid på tre år måste passera. I likhet med vad som gäller för den som avtjänar sitt straff i anstalt bör det även vid kontrollerat boende vara möjligt att besluta om någon form av utslussning, där verkställigheten övergår till en friare form. För att åstadkomma detta bör det efter att halva strafftiden har avtjänats vara möjligt för Kriminalvården att besluta om att verkställigheten ska övergå från kontrollerat boende till IÖV. Detta motsvarar i praktiken ett beslut om utökad frigång enligt 11 kap. 5 § fängelselagen för den som är intagen i anstalt. För att ett sådant beslut ska kunna fattas måste den dömda uppfylla kriterierna för verkställighet genom IÖV.

Något krav på avgift ska inte gälla

Om den dömda i dag ges tillstånd att avtjäna straffet genom IÖV ska han eller hon betala en avgift till brottsofferfonden enligt 5 § IÖVL, om det är motiverat med hänsyn till hans eller hennes möjligheter att få inkomst under verkställigheten. Även om också den som avtjänar sitt fängelsestraff i ett kontrollerat boende ska kunna förvärvsarbeta anser vi att skillnaderna mellan att avtjäna straffet i sitt eget hem jämfört med att befinna sig på institution är så påtagliga att något avgiftskrav för närvarande inte bör föreskrivas för kontrollerat boende. Det är trots allt en betydande skillnad att avtjäna sitt straff i hemmet jämfört med på institution. När avgifterna till brottsofferfonden senast höjdes uttalade regeringen dessutom att det bör genomföras en över syn av reglerna om avgifter till brottsofferfonden innan avgifterna höjs ytterligare.⁷⁴ Även av detta skäl framstår det inte som lämpligt att i detta sammanhang utvidga avgiftsskyldigheten till att gälla för kontrollerat boende. Det finns dock anledning för regeringen att samlat se över avgiftsskyldigheten för de båda avtjänandeformerna.

⁷⁴ Se prop. 2022/23:1 utgiftsområde 4 s. 62.

Om verkställighetsinnehållet och omfattningen

Förbudet att lämna boendet liksom den elektroniska övervakningen av förbudet är det primära innehållet i verkställighetsformen

Det grundläggande innehållet i verkställighetsformen är förbudet att lämna boendet annat än enligt ett strikt schema. Den elektroniska övervakningen är ett verktyg att kontrollera att förbudet följs.

Om den dömda har ett heltidsarbete ska han eller hon ha rätt att vistas utanför boendet i den utsträckning som krävs för att arbetet ska kunna utföras. Även om det nog är ovanligt kan det tänkas att den dömda till exempel förlorat sin bostad och därmed inte har ett sådant boende vilket krävs för IÖV, men samtidigt har kvar sitt arbete. Om han eller hon då ges möjlighet att avtjäna fängelsestraffet i ett kontrollerat boende i stället för i anstalt kan verkställighetsformen bidra till att motverka sådana sociala skadeverkningar som följer av avtjänande i anstalt genom att den dömda kan ha kvar sitt arbete.

Kravet bör därför, precis som vid IÖV, uttryckas som en skyldighet för den dömda att alltid uppehålla sig i det kontrollerade boendet, med undantag för den tid under vilket han eller hon arbetar, utbildar sig, genomgår behandling eller annan sysselsättning utanför boendet. Det kan också handla om ett fåtal timmar per vecka för personliga ärenden, till exempel läkarbesök eller besök hos optiker. En sådan ordning leder till att avtjänandeformen får en så hög ingripandegrad att den utgör ett trovärdigt alternativ till att straffet ska avtjänas i fängelse även vid förhållandevis höga straffvärden.

Omfattningen av förbudet att lämna det kontrollerade boendet ska kunna trappas ned successivt om den dömda sköter sig, till exempel genom att han eller hon i större utsträckning får delta i sysselsättning utanför det kontrollerade boendet. Detta regleras enklast genom att det schema som gäller för verkställigheten revideras av den verkställande myndigheten. Lagtexten bör därför vara utformad så att den möjliggör för en sådan nedtrappning. Det bör i lagtexten också komma till uttryck att det ska vara möjligt att tillåta permissionsliknande vistelser utanför boendet, vilket redan i dag förekommer för IÖV genom att den dömda kan få vistas utanför sin bostad bland annat för att genomföra vissa personliga ärenden.

*Sysselsättning och skyldighet för den dömda
att underkasta sig vård och behandling*

Sysselsättning som kan aktualisera tillstånd till vistelse utanför det kontrollerade boendet kan vara arbete och studier samt kontakter med övervakare eller frivården eller annan samtalskontakt. Enligt KVFS 2011:6 gäller för den som verkställer ett fängelsestraff genom IÖV att den dömda ska delta i förvärsarbete, utbildning eller annan liknande sysselsättning under minst 20 timmar i veckan, om det inte finns särskilda skäl mot det. Detsamma bör gälla för den nya verkställighetsformen. Om den dömda inte har arbete kan sysselsättningen ersättas med annan strukturerad verksamhet, kontakter med övervakare eller frivården eller annan samtalskontakt. Den dömda kan också delta i studier eller studiecirklar.

Särskilda skäl för lägre sysselsättningsgrad än så kan utgöras av sådana skäl som för närvarande utgör särskilda skäl enligt IÖV (se KVFS 2011:6).

Kriminalvården kan också enligt 8 § IÖVL besluta om särskilda föreskrifter, till exempel en skyldighet för den dömda att delta i läkavård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling eller i särskilt anordnade program eller verksamheter som med hänsyn till den dömdes förhållanden framstår som lämpliga. Denna typ av föreskrifter meddelas regelmässigt vid IÖV och så bör gälla också för den nya verkställighetsformen. På så sätt blir innehållet så pass ingripande som krävs för att det ska vara ett trovärdigt avtjänandeanternativ.

Vi föreslår också att det ska införas en möjlighet att besluta hur och på vilket sätt den dömda får använda elektronisk kommunikationsutrustning, såväl vid avtjänande i den enskildes bostad som i ett kontrollerat boende. Det måste enligt vår mening finnas en möjlighet att begränsa de dömdas möjlighet att använda elektronisk kommunikationsutrustning. Detta för att upprätthålla säkerheten inom ett kontrollerat boende och för att motverka fortsatt brottslighet. För tilltron till avtjänandeformen är det viktigt att den som dömts kan förhindras att till exempel ta kontakt med målsäganden eller personer som riskerar att påverka den dömda i negativ riktning. Han eller hon får inte ha någon möjlighet att fortsätta med internetrelaterad brottslighet under avtjänandet. Genom särskilda föreskrifter kan Kriminalvården begränsa möjligheterna att använda elektronisk kommunikationsutrustning och därigenom de dömdas möjlighet att ringa och ta emot

telefonsamtal – såväl genom fast som mobil telefoni – och skicka och ta emot e-post och att använda internet.

Om det finns ett starkt behov av en föreskrift av detta slag kommer det i normalfallet inte att vara lämpligt att den dömde avtjänar straffet i sin bostad. Avsikten är att föreskriften endast ska användas i sådana fall där det är möjligt att kontrollera efterlevnaden, vilket kommer att vara svårt beträffande den som avtjänar straffet i sin bostad. Föreskrifter som begränsar den dömdes möjlighet att använda elektronisk kommunikationsutrustning kan vara befogade till exempel om de behövs för att upprätthålla säkerheten på boendet eller för att motverka återfall i brott.

Totalförbud mot alkohol och andra droger och ett allmänt skötsamhetskrav

I likhet med vad som gäller för IÖV ska det finnas ett krav på att den dömde avhåller sig från alkohol, andra droger och beroendeframkallande medel. Den dömde ska också, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, vara skyldig att under verkställigheten på begäran lämna blodprov eller liknande för kontroll av att förbudet följs.

För verkställigheten i ett kontrollerat boende bör precis som för IÖV gälla ett allmänt skötsamhetskrav samt ett krav på att den dömde ska rätta sig efter vad som gäller.

Vilka är den tilltänkta målgruppen?

Vi bedömer att de som kommer att kunna avtjäna sitt fängelsestraff på ett kontrollerat boende i stället för i en kriminalvårdsanstalt dels är de som placeras på anstalt med säkerhetsklass 3 men som inte kräver den kontroll och det stöd som en placering på anstalt innebär, dels de som skulle kunna beviljas avtjänande genom IÖV men där någon formell förutsättning brister. Den dömde kanske saknar egen bostad eller så samtycker inte hans eller hennes sambo till att straffet avtjänas i hemmet.

Skillnaden mot så kallade halvvägshus som används i utslussningen (jfr 11 kap. 4 § fängelselagen) är att de är anpassade för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn och kommer till användning för de dömda som

har just ett sådant särskilt behov. Det innebär att det på ett halvvägshus ska finnas personal med stödjande och kontrollerande funktion.

Den som avtjänar sitt straff i ett kontrollerat boende ska tvärtom inte vara i behov av särskilt stöd eller tillsyn utan ska kunna klara sig på egen hand, till exempel vad avser matlagning, att ta sig till och från sitt arbete samt deltagande i behandlingsverksamhet. Den tänkta målgruppen är således i stor utsträckning överensstämmande med den nuvarande målgruppen för IÖV. Kontrollen kommer i stor utsträckning vara elektronisk men med viss daglig tillsyn av personal från Kriminalvården.

14.4.4 Ansvaret för verkställigheten av fängelsestraff i kontrollerat boende m.m.

Förslag: Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten av fängelse i kontrollerat boende och för driften av de kontrollerade boendena.

Bedömning: Det bör inte vara möjligt för Kriminalvården att upphandla en sådan tjänst hos en privat aktör.

Ansvaret för verkställigheten samt driften av kontrollerade boenden

När det gäller ansvaret för verkställigheten av fängelsestraff i kontrollerat boende anser vi att Kriminalvården ska vara ansvarig myndighet. Det är fråga om en ingripande verkställighetsform med hög övervakningsintensitet. Det framgår av instruktionen för Kriminalvården att myndigheten ansvarar för att verkställa utdömda påföljder. Kriminalvården har också inom sin organisation såväl möjlighet som kompetens att organisera verkställigheten av fängelse även i dessa fall.

Vad gäller driften av boendena har vi övervägt alternativa driftsformer. Privata aktörer driver till exempel vissa av de så kallade halvvägshusen som används i samband med utslussning. Den verksamheten tycks i och för sig fungera bra. Det finns därför skäl som talar för att alternativa driftsformer kan spela en roll även vid verksamheten i kontrollerade boenden och att det borde införas en möjlighet för

Kriminalvården att upphandla en sådan tjänst hos en privat organisation. En sådan möjlighet torde också innebära att den nya verkställighetsformen kan aktualiseras i ett tidigare skede än annars, vilket är en viktig aspekt mot bakgrund av det ansträngda läge som Kriminalvården befinner sig i.

Samtidigt kommer verksamheten vid de kontrollerade boendena att omfatta ett betydande mått av kontroll och övervakning och därmed innebära myndighetsutövning. Det är också i dessa fall fråga om att relativt långa strafftider ska kunna avtjänas utanför anstalt och inte enbart den avslutande delen av straffet som är fallet vid utslusning genom halvvägshus. Det finns också indikationer på att anställda i såväl statlig som privat verksamhet i allt större utsträckning utsätts för otillåten påverkan, vilket nog måste beaktas när det handlar om verkställighet av utdömda fängelsestraff. Vi har därför stannat vid en lösning som innebär att det i detta inledande skede inte bör vara möjligt för Kriminalvården att upphandla kontrollerade boenden hos privata aktörer. Detta ställningstagande utesluter dock inte att frågan kan övervägas på nytt när verkställighetsformen varit i bruk under en tid.

Hur verksamheten vid de kontrollerade boendena närmare ska utformas bör överlåtas till Kriminalvården. Fängelselagen ska dock vara tillämplig i vissa delar enligt vad som utvecklas i nästa avsnitt.

14.4.5 Fängelselagen bör gälla i vissa delar

Förslag: För att säkerställa de dömdas rättigheter och för att Kriminalvården ska kunna upprätthålla ordning och säkerhet inom de kontrollerade boendena bör vissa regler, exempelvis hanteringen av besök och personliga tillhörigheter, i fängelselagen göras tillämpliga också för verkställighet i kontrollerat boende. Därutöver bör vissa frågor som omfattas av fängelselagen, exempelvis placering av dömda, regleras särskilt för kontrollerat boende.

Skälen för vårt förslag

Om avtjänande av fängelsestraff i ett kontrollerat boende ska framstå som ett trovärdigt alternativ till avtjänande på anstalt krävs att den dömda är underkastad vissa generella begränsningar. Det är också

viktigt att säkerställa en drogfri miljö och att förhindra hot mellan de intagna, hot mot personalen och hot mot personer utanför hemmet. För att säkerheten och ordningen på det kontrollerade boendet ska upprätthållas behöver Kriminalvården ges vissa befogenheter som myndigheten har enligt fängelselagen. Bland annat bör 8 kap. i sin helhet tillämpas vid verkställighet i ett kontrollerat boende. Även när det gäller frågor om besök, försändelser och personliga tillhörigheter bör fängelselagens bestämmelser gälla (kap. 5 och 7).

Det är vidare viktigt att det i lagen tydliggörs vissa grundläggande rättigheter som de dömda ska vara garanterade. Av detta skäl bör reglerna om hälso- och sjukvård i 9 kap. vara tillämpliga och det bör införas en paragraf som säkerställer att de dömda får möjlighet att utöva de rättigheter som framgår av 4 kap. 2–5 §§ fängelselagen. Det bör även tydligt regleras att utgångspunkten för ett kontrollerat boende ska vara att de dömda vistas i gemensamhet. Det ska finnas gemensamma ytor i form av exempelvis kök och uppehållsrum där de dömda kan vistas. Enligt vår bedömning bör Kriminalvården, utifrån vad som är lämpligt, få möjlighet att besluta om de dömda ska placeras i egna bostadsrum eller om flera dömda ska ha samma bostadsrum. Kriminalvården bör ges möjlighet att hålla de dömda avskilda från varandra i samband med dygnsvilan, för att säkerställa ordning och säkerhet även nattetid. Det innebär inte nödvändigtvis att de dömda ska vara inlåsta på sina bostadsrum, utan avskildheten kan också bestå i att exempelvis olika avdelningar eller våningsplan låses och därigenom avskiljs.

I enlighet med vad som gäller för intagna i anstalt bör Kriminalvården ha en skyldighet att anordna sysselsättning för dömda i kontrollerat boende, om dessa inte själva kan göra det. Mot denna bakgrund bör det även finnas en möjlighet till ersättning i likhet med vad som gäller vid utförandet av anvisad sysselsättning i anstalt (3 kap. 3 § fängelselagen). Därutöver bör vissa regler i fängelselagen vara tillämpliga i förhållande till ersättningen. Det gäller 3 kap. 4–6 §§ fängelselagen som innebär att Kriminalvården får innehålla del av ersättningen för vissa ändamål, att Kriminalvården ur ersättningen får ta ut ett belopp som kompensation för skadegörelse på myndighetens egendom samt att ersättningen inte får utmätas.

Behovet av utslussning och permissioner kan tillgodoses genom de särskilda föreskrifter som utformas med stöd av 8 § IÖVL samt möjligheten att övergå till verkställighet i den enskildes bostad enligt den

föreslagna 3 § andra stycket. Varken 10 eller 11 kap. fängelselagen bör därför vara tillämpliga vid verkställighet i kontrollerat boende.

14.4.6 Åtgärder vid misskötsamhet

Förslag: Vid misskötsamhet ska den dömda tas in i fängelse för att avtjäna resten av strafftiden där. Kriminalvården ska, precis som vid IÖV, interimistiskt kunna besluta om ett upphävande och beslutet ska sedan underställas övervakningsnämnd senast den första arbetsdagen efter att beslutet fattats.

Skälen för vår bedömning

För att avtjänande i kontrollerat boende med elektronisk kontroll ska framstå som en trovärdig och tillräckligt ingripande form av verkställighet av fängelse krävs att misskötsamhet följs av en snabb och tydlig reaktion. Om den dömda inte sköter sig eller följer de krav som ställs upp ska han eller hon därför genast tas in i kriminalvårdsanstalt för att avtjäna straffet där. Toleransen mot misskötsamhet ska därför vara låg, men precis som vid IÖV bör det finnas ett utrymme att genom förändring av föreskrifterna skärpa verkställighet vid misskötsamhet av mindre allvarligt slag. Det kan till exempel handla om en tätare kontakt med frivården eller minskad rätt till vistelse utanför boendet.

Liksom vid i IÖV bör övervakningsnämnderna slutligt besluta om upphörande av verkställighet av fängelsestraff i kontrollerat boende. Det säkerställer att förfarandet blir snabbt och enkelt samt omgärdas av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier.

Om avtjänandet av någon anledning avbryts gäller för avbrott och strafftid vad som framgår i 12 a kap. fängelselagen (se 12 § IÖVL).

14.4.7 Det ska skapas en gemensam lag för avtjänande av fängelsestraff genom IÖV och kontrollerat boende

Förslag: Lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll ska anpassas så att den omfattar avtjänande av fängelsestraff genom elektronisk övervakning i den enskildes bostad och i ett kontrollerat boende. Lagen omarbetas i detta syfte och ska i stället betecknas lag om avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning i den enskildes bostad eller i ett kontrollerat boende. Vi föreslår också vissa språkliga ändringar i lagtexten av främst redaktionell och moderniserande karaktär.

Motsvarande ändringar ska göras i förordningen om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Bedömning: Ytterligare förordningsändringar behövs.

Skälen för vårt förslag

Förutom att vara mer ingripande kommer avtjänande av fängelsestraff genom placering i kontrollerat boende i vissa delar att likna avtjänande genom IÖV i det egna hemmet. Den nya verkställighetsformen ska därför arbetas in i IÖVL som därmed måste anpassas till att omfatta båda verkställighetsformerna. Motsvarande ändringar ska genomföras i förordningen om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Vi anser att termen intensivövervakning bör utmönstras ur författningsrubriken eftersom övervakningen inte fungerar på ett sådant sätt. Det som övervakas är i stället förbudet att lämna bostaden och det är endast vid en sådan överträdelse som ett larm går hos Kriminalvården. Att det skulle vara fråga om intensivövervakning i just dessa fall är således felaktigt, och termen bör därför ersättas med det mer adekvata begreppet elektronisk övervakning. Vi föreslår också att begreppet ”utanför anstalt” utmönstras ur lagen, eftersom termen framstår som missvisande då även den som avtjänar ett fängelsestraff i anstalt avtjänar del av straffet utanför anstalt, genom permission, utslussning och villkorlig frigivning.

Vissa kompletterande bestämmelser behövs i förordning

Av tidsmässiga skäl har utredningen inte haft möjlighet att ta fram samtliga förordningsändringar som bör ske med anledning av att en ny avtjänandeform införs och IÖVL ändras för att inkludera såväl avtjänande i hemmet som i ett kontrollerat boende. Som exempel kan nämnas att vissa regler i fängelseförordningen bör gälla, såsom 13 § som reglerar i vissa fall en intagen har rätt till ersättning om sysselsättning inte kan anvisas eller vid sjukdom. Detsamma gäller frågan om journal och närmare bestämmelser om verkställighetsplanen. Förordningsfrågorna får således hanteras inom ramen för den fortsatta beredningen.

14.4.8 Övriga frågor

Bedömning: Det är inte nödvändigt med en tidsbegränsad försöksverksamhet.

Förslag: Då det nya sättet att avtjäna fängelsestraff på ska ske i kontrollerat boende bör det uttrycket utgå ur 26 kap. 16 § 6 brottsbalken och ersättas med anvisat boende.

Skälen för vår bedömning

Då det är fråga om en ny verkställighetsform har vi övervägt om den bör införas som en försöksverksamhet under en viss tid. Mot bakgrund av att det redan i dag finns olika former av utslussningsåtgärder som liknar den föreslagna verkställighetsformen har vi dock vid en sammantagen bedömning stannat för att det inte är nödvändigt. Kriminalvården använder därtill elektronisk kontroll vid vissa anstalter med säkerhetsklass 3 i dag och verkställighetsformen är därmed inte ny för myndigheten.

I dag kan med stöd av 26 kap. 16 § 6 brottsbalken beslutas om en särskild föreskrift om kontrollerat boende under till exempel övervakning vid villkorlig frigivning. För att det inte ska råda någon osäkerhet om vad som avses bör kontrollerat boende ersättas av anvisat boende i den nämnda bestämmelsen i brottsbalken.

14.4.9 Tillämpningsområdet för IÖV ska utökas

Bedömning och förslag: Mot bakgrund av den allvarliga situationen med överbeläggning på landets anstalter och de negativa konsekvenser som det för med sig såväl för de intagna som för kriminalvårdens personal liksom för det återfallsförebyggande arbetet är behovet att kunna använda alternativa avtjänandeformer stort.

Flera utredningar har tidigare föreslagit att tillämpningsområdet för IÖV bör utökas. Vi föreslår att det längsta fängelsestraff som kan avtjänas genom IÖV ökas från sex till nio månader. Det betyder att den dömda som längst kommer att avtjäna sex månader genom IÖV (om systemet med villkorlig frigivning behålls).

Det maximala belopp som ska betalas enligt 5 § IÖVL ska höjas i motsvarande mån från 12 000 till 18 000 kronor.

Skälen för vårt förslag

Straffsystemkommittén föreslog redan 1995 ett utökat tillämpningsområde för IÖV. Enligt kommittén skulle strafftider upp till ett år skulle kunna verkställas genom IÖV efter beslut av rätten.⁷⁵ Även Påföljdsutredningen lämnade förslag i vidgande riktning.⁷⁶ JO har anfört att ett utvidgat tillämpningsområde för verkställighet av fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll bör övervägas i syfte att förbättra beläggningssituationen och situationen för de intagna.⁷⁷

Gällande Straffsystemkommitténs förslag anförde regeringen att det fanns en risk för att så långa strafftider skulle leda till fler misslyckanden. Då var IÖV endast möjligt vid strafftider om högst tre månader. Vid längre strafftider ansågs det också svårt att uppnå en liknande ingripandenivå som ett motsvarande fängelsestraff.⁷⁸ Vårt att

⁷⁵ SOU 1995:96 del II kap. 12 och prop. 1997/98:96 s. 108.

⁷⁶ SOU 2012:34 föreslogs en ny variant av IÖV – hemarrest – som skulle kunna tillämpas vid strafftider upp till åtta månader. Även här föreslogs således en utökning av tillämpningsområdet.

⁷⁷ JO, Yttrande över promemorian Effektivare förfarande och utökad kontroll vid verkställighet av fängelsestraff med fotboja den 21 maj 2021 (dnr R 130–2020) s. 3.

⁷⁸ Prop. 1997/98:96 s. 108.

notera är det vid denna tid endast fanns en mindre effektutvärdering av verkställighetsformen.⁷⁹

När strafftiden höjdes från tre till sex månader i början av 2000-talet konstaterades i förarbetena att skadeverkningarna av att avtjäna fängelsestraff i anstalt är välkända och att risken för att den dömda utvecklar en kriminell identitet i anstaltsmiljön är ofrånkomlig. Erfarenheterna från intensivövervakningen, som nu pågått i cirka 20 år, hade vidare visat sig mycket positiva.

Det har visat sig att intensivövervakningen gör det möjligt att upprätthålla en långtgående frihetsinskränkning utan att ta in den dömda i anstalt. Fängelsets negativa effekter kan därmed undvikas. Genom utgångsförbudet och den intensiva övervakningen får den dömda vidkännas en betydande inskränkning av sin frihet. Av de utvärderingar som gjorts framgår att nivån på kontrollen av de dömda varit hög, att misskötsamhet varit låg och att de dömda uppfattat verkställigheten som sträng. Intensivövervakning med elektronisk kontroll har därför utvecklats till ett trovärdigt alternativ till korta fängelsestraff i anstalt. De goda erfarenheterna av intensivövervakningen gör att det bör vara möjligt att utöka tillämpningen av intensivövervakningen. Det skulle kunna ske genom att det blir möjligt att verkställa längre fängelsestraff med intensivövervakning. På det sättet kan fängelsestraffets negativa konsekvenser ytterligare begränsas.⁸⁰

Regeringen konstaterade därefter att Straffsystemkommitténs förslag sträckte sig upp till ett år, men att många remissinstanser varit kritiska och i stället förordat sex månader. Nu fanns det ett bättre utvärderingsunderlag som tydligt visade att verkställighetsformen fortsatt fungerat väl. Strafftiden förlängdes därför till sex månader.

I samband med denna utsträckning av tiden hade Brå i uppdrag att utvärdera den pågående försöksverksamheten och bland annat utvärdera effekterna på återfall i brott (det pågick parallellt en försöksverksamhet med s.k. IÖV-utsluss, det vill säga att sista delen av straffet avtjänades genom IÖV, det som nu är utökad frigång).

I en rapport från Brå som redovisades 2006 framkom att utvärderingen av IÖV inte blivit särskilt stor i spannet 4–6 månader, bland annat för att allt färre dömdes till mellan fyra och sex månaders

⁷⁹ Undersökningen finns sammanfattad i a.prop. bilaga 6. Se också Brå-rapport 1999:4, Intensivövervakning med elektronisk kontroll. En utvärdering av 1997 och 1998 års riksomfattande försöksverksamhet och Brå-rapport 2003:4, Fängelse i frihet. En utvärdering av intensivövervakning med elektronisk kontroll.

⁸⁰ Prop. 2004/05:34 s. 30 och Ds 2004:7.

fängelse.⁸¹ Sett till andelen påbörjade IÖV kunde dock en viss ökning ses 2005, då det var 2 886 påbörjade IÖV, att jämföra med 2002 då det var 2 103.⁸² I slutrapporten angavs att det skulle presenteras ytterligare en återfallsstudie som avsåg personer med 4–6 månaders fängelse som fått IÖV i ett senare skede.⁸³ Någon sådan rapport har vi dock inte kunnat finna.

Brå har däremot i ett senare skede, 2017, undersökt brott under frivård och de som avtjänat sitt straff genom IÖV. Av den rapporten framgår att det i genomsnitt begicks 0,2 lagförda brott per personår bland de som avtjänade straffet genom intensivövervakning, jämfört med i genomsnitt 2,5 lagförda brott per personår under annan övervakning.⁸⁴ Därtill kan som ovan framgått av tabell 14.2 konstateras dels att andelen som återfaller efter IÖV dels har legat stabilt sedan 2005, dels att en viss minskning i återfallen kan skönjas över tid.⁸⁵

Strafftiderna blir dock generellt längre och av tabell 14.3 framgår att allt färre får strafftider om högst sex månader. Till exempel har strafftider om exakt en månad sjunkit från 5 062 domslut till 3 154 domslut, vilket är en minskning med nästan 40 procent. Detta är en anledning till att andelen beviljade IÖV nästan halverats från 2005, då det var 2 886 som beviljades IÖV, jämfört med 2022 då det var 1 614.

Tabell 14.3 Domslut med påföljd fängelse, efter fängelsetidens längd i månader, 1975–2022

Utdrag ur Brå-tabell 40F för vissa år

År	Mindre än 1 mån	Exakt 1 mån	Mer än 1 mån högst 2 mån	Mer än 2 mån högst 3 mån	Mer än 3 mån högst 4 mån	Mer än 4 mån mindre än 6 mån	Exakt 6 mån	Totalt antal utdömda år i fängelse
1995	593	5 062	2 494	1 516	1 171	262	1 090	8 071
2005	402	4 181	2 574	1 588	1 036	285	1 166	11 080
2015	309	3 045	1 756	965	693	241	683	7 816
2022	572	3 154	1 606	876	630	287	590	13 286

Brå-tabell 40 F.

⁸¹ Brå, Webbrapport 2006:1, Utvidgad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll En beskrivning av de nya målgrupperna för IÖV och IÖV-utsluss (delrapport 1) och Brå-rapport 2007:1, Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården (delrapport 2) s. 5.

⁸² Kriminalvården, KOS 2016 s. 58.

⁸³ Brå-rapport 2007:19, Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården. Slutrapport.

⁸⁴ Brå, Kortanalys 7/2019 s. 12.

⁸⁵ Kriminalvården, KOS 2016 s. 74.

Avtjänande genom IÖV har således minskat trots att inget annat kan påstås än att erfarenheterna av IÖV fortsatt är mycket goda även efter utökningen av tillämpningsområdet i början av 2000-talet. Återfallen blev inte fler när tiden ökades från tre månader till sex månader och de farhågor som regeringen såg framför sig har inte besannats.

IÖV har således visat sig vara ett välfungerande alternativ till att avtjäna fängelse i anstalt. Den dömda får möjlighet att vidmakthålla och förstärka positiva sociala nätverk och kan inte vistas i kriminella miljöer. Relationen med familj samt hemmavarande barn kan bibehållas och det finns också möjlighet till individanpassad behandling. Målsägandens intresse beaktas inom ramen för lämplighetsprövningen. Vid misskötsamhet kommer reaktionen snabbt och det är förutsebart vad som blir följderna: straffet får i stället avtjänas i anstalt. Mot bakgrund av den ansträngda beläggningssituationen och 20 års ytterligare god erfarenhet av avtjänandeformen anser vi att tiden är mogen för en ytterligare utvidgning av avtjänandeformens tillämpningsområde. Vi föreslår därför en utvidgning från sex till nio månader, vilket är hälften av den tid vi föreslår för det kontrollerade boendet. Detta innebär en faktisk ökning av den som kan avtjänas genom IÖV från fyra till sex månader (om systemet med villkorlig frigivning behålls).

Vi vill slutligen också framhålla att det finns goda skäl att se över den så kallade kvalifikationstiden i 2 § andra stycket IÖVL i ett annat sammanhang i syfte att öka tillämpningsområdet ytterligare och för att möjliggöra för Kriminalvården att besluta om kostnadseffektiva och brottsavhållande avtjänadealternativ. Detsamma gäller frågan om inte vissa beslut på fängelse, till exempel förverkande av villkorligt medgiven frihet, i vissa fall borde kunna avtjänas utanför anstalt under sträng kontroll.⁸⁶

Avgiftshöjning

Enligt 5 § IÖVL ska den dömda 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

⁸⁶ Här kan särskilt nämnas i de fall domstol med stöd av 34 kap. 6 § brottsbalken efter anmälan av åklagare på nytt prövat påföljd för viss tillkommande brottslighet. I de fallen blir det ett slutligt beslut och därmed kan inte ett sådant straff avtjänas på annat sätt än som intagen i anstalt. Det kan ifrågasättas om det är lämplig ordning.

dag som verkställigheten ska pågå, dock högst 12 000 kronor för hela verkställighetsperioden. Då vi föreslår att antalet månader ska höjas från sex till nio bör den maximala avgiften höjas i motsvarande mån, vilket vid beaktande av villkorlig frigivning efter två tredjedelar innebär en ökning om två månader. Avgiften ska därför höjas med 6 000 kronor (100 kronor á 60 dagar) till 18 000 kronor.

Som redan framgått föreslår vi inte någon avgiftsskyldighet avseende kontrollerat boende. Vi ansluter oss i detta hänseende till regeringens uttalanden i 2023 års budgetproposition om att det finns skäl att framöver genomföra en översyn av reglerna, innan ytterligare avgiftshöjningar görs, för hur fondens medel används i syfte att förbättra och effektivisera användningen av fondens medel.⁸⁷

⁸⁷ Prop. 2022/23:1 utgiftsområde 4 s. 62.

DEL 6

Övriga frågor

15 Bör rymningar och avvikelser kriminaliseras?

15.1 Om uppdraget

Enligt de ursprungliga direktiven var uppdraget att överväga och om lämpligt föreslå ändringar som innebär skärpta reaktioner vid rymningar och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff, till exempel i form av kriminalisering av sådana handlingar.

Som alternativ angavs att det skulle kunna införas en tydligare koppling mellan misskötsamhet i form av avvikelser och rymningar och uppskjuten villkorlig frigivning eller andra begränsningar vad gäller att bevilja den dömda tillstånd att vistas utanför kriminalvårdsanstalt i lagtext.

Som ytterligare alternativ nämndes att införa ett straffansvar för sådana handlingar. Samtidigt påpekades att det krävs särskilda överväganden i fråga om vad som ska gälla för möjligheten att för samma handlande besluta om att skjuta upp den villkorliga frigivningen för att kunna bedöma det ändamålsenliga med en sådan kriminalisering.

I och med tilläggsdirektiven ändrades uppdraget. Nu ska vi i stället överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå kriminalisering av rymningar och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff, från sluten ungdomsvård, från verkställigheten av ett beslut om häktning på grund av misstanke om brott och från verkställighet av ett beslut om förvar avseende utlännningar. Nödvändiga författningsförslag ska lämnas.

I detta kapitel beskriver vi inledningsvis hur de aktuella frihetsberövandena verkställs samt redovisar viss statistik. Därefter redogör vi för vissa angränsande kriminaliseringar och tidigare överväganden avseende kriminalisering av rymningar och avvikelser från vissa typer av frihetsberövanden. I nästa avsnitt redovisas hur de nordiska länderna har kriminaliserat rymningar samt viss statistik. I de avslutande av-

snitten presenteras ett antal principer för kriminalisering och våra överväganden.

15.2 Verkställighet av fängelsestraff

15.2.1 Om Kriminalvårdens säkerhetsarbete och om anstaltsklasserna

Den som dömts till fängelse ska enligt 26 kap. 4 § brottsbalken verkställa, det vill säga avtjäna, straffet i en kriminalvårdsanstalt om inte annat är föreskrivet. Enligt 2 kap. 1 § fängelselagen får en intagen inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Med övervakning och kontroll avses såväl det fysiska skalskyddet som samlade insatser av dynamisk säkerhet.¹

Den dynamiska säkerheten utgör grunden i Kriminalvårdens säkerhetsstrategi (KV2019-4561-5). Den består av fyra samverkande delar: fysisk/teknisk säkerhet, styrande dokument, tillgänglig och utbildad personal samt förhållningssätt och bemötande. Dessa delar utgör tillsammans en helhet och alla delar anses lika viktiga.² Säkerhet inom Kriminalvården handlar således om mycket mer än om murar, stängsel, larm och kameror. Det handlar om respekt för den enskildes integritet och rättssäkerhet, liksom att medarbetarna i Kriminalvården befinner sig nära de dömda varje dag. Säkerhetsarbetet pågår ständigt genom till exempel riskbedömningar, kontrollåtgärder för narkotikafria fängelser, rutiner för att hantera hot och våld mellan intagna och säkerhetsbedömningar inför transporter.³

För att upprätthålla rättssäkerheten i klientplaceringarna och precisionen i styrningen av säkerheten har anstalterna delats in i tre säkerhetsklasser: klass 1, vilken är den högsta klassen, följt av klass 2 och 3. Eftersom respektive anstaltsklass har olika syften och behov skiljer sig klassernas förmåga ur säkerhetssynpunkt sig åt. Anstalterna i respektive klass skiljer sig också åt utifrån storlek, geografisk placering, byggnadssätt, utrustningsnivå och andra relativt statistiska faktorer. Några anstalter i varje säkerhetsklass har på olika sätt nått en förhöjd förmåga jämfört med de övriga anstalterna i klassen. Den

¹ Se t.ex. prop. 2009/10:135 s. 124.

² Uppgifter erhållna från Kriminalvårdens säkerhetsavdelning 18 januari 2024.

³ Uppgifter från Kriminalvårdens hemsida (hämtade den 15 januari 2024).

högsta säkerhetsklassen ska klara av de högsta klientrelaterade riskerna medan den lägsta förutsätter att klienterna kan efterleva villkoren för placering i denna klass. Graden av övervakning och kontroll ska därmed kunna anpassas till olika klientkategorier. Då placeringsprincipen är vägledande har några anstalter förhöjd förmåga.

I Kriminalvårdens anvisningar för säkerhet i anstalter beskrivs anstaltsklassificeringen i fyra statiska säkerhetsförmågor och normeras i ett antal områden som ligger till grund för indelningen i säkerhetsklasser. De fyra förmågorna som styr säkerhetsklassningen utgörs av följande:

- **Förhindra:** Förmågan uppnås genom att i varierande grad avskräcka från och förhindra fritagning och rymning, annat angrepp på anstalten samt i viss utsträckning klienters våldsutövning i anstalt.
- **Upptäcka:** Förmågan uppnås genom att personal på olika sätt tidigt uppmärksammas på oönskade aktiviteter såsom brytande av skal skydd, skadegörelse och våld, insmuggling av otillåtna föremål med mera.
- **Agera:** Förmågan uppnås genom att personalens tillgång till normerad säkerhets- och skyddsutrustning, samt till förberedda ledningsplatser, medger att de snabbt och säkert kan respondera på sådana oönskade aktiviteter som beskrivits under förmågorna förhindra och upptäcka.
- **Differentiera:** Förmågan uppnås genom anstaltens förutsättningar att sektionera verksamheten och differentiera klienterna på sådant sätt att oönskade konstellationer inte uppstår, alternativt kan brytas.⁴

Säkerhetsklass 1 är som nämnts den högsta säkerhetsklassen för slutna anstalter och de är utrustade för att klara de intagna med högst risker, bland annat avseende rymningar och risk för fritagning. Vid tre av dessa anstalter finns också de så kallade säkerhetsavdelningarna, som är speciellt anpassade för de dömda som Kriminalvården bedömer ha en särskilt hög risk för rymning, fritagning eller för fortsatt allvarlig brottslighet (se 2 kap. 4 § fängelselagen). Sju anstalter har idag

⁴ Uppgifter erhållna från Kriminalvårdens säkerhetsavdelning 18 januari 2024.

säkerhetsklass 1: Hall, Hällby, Kumla, Norrtälje, Salberga, Saltvik och Tidaholm.⁵

Säkerhetsklass 2 är slutna anstalter med lägre säkerhetsnivå. Inom denna klass kan anstalterna ha olika grad och form av övervakning och kontroll. På vissa finns det mur och staket som ett yttre hinder. Det finns 27 anstalter som har säkerhetsklass 2. I en anstalt av säkerhetsklass 1 och 2 får intagna hållas avskilda i bostadsrummen i anslutning till dygnsvilan under högst 14 timmar, utöver tid för inläsning och upplåsning. Tiden för inläsning får förläggas tidigast kl. 18.00 och inläsning får påbörjas 15 minuter före den bestämda tiden för inläsning på bostadsrummen. Tiden för upplåsning får förläggas senast kl. 9.00 och upplåsning ska avslutas senast 15 minuter efter den bestämda tiden för upplåsning av bostadsrummen.⁶

Anstalterna i säkerhetsklass 3, som är 16 till antalet, saknar direkta rymningshinder, men de intagna kan i stället övervakas med elektroniska hjälpmedel.⁷ I en anstalt av säkerhetsklass 3 får intagna vara inlåsta på sina bostadsavdelningar i anslutning till dygnsvilan under högst 11 timmar, utöver tid för inläsning och upplåsning. Tiden för inläsning får förläggas tidigast kl. 20.00 och inläsning får påbörjas 30 minuter före den bestämda tiden för inläsning på avdelningen. Tiden för upplåsning får förläggas senast kl. 8.00 och upplåsning ska avslutas senast 30 minuter efter den bestämda tiden för upplåsning på avdelningen.⁸

15.2.2 Kort bakgrund till den nuvarande ordningen med säkerhetsklasser

I lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, som ersattes av fängelselagen 2011, angavs i lagtexten att en kriminalvårdsanstalt eller en avdelning av en anstalt med hänsyn till graden av säkerhet skulle vara öppen eller slutna och att slutna avdelningar kunde vara säkerhetsavdelningar (se 3 och 20 a §§ i den dåvarande lagen). I 3 § angavs vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar vilka anstalter eller anstaltsavdelningar som ska vara öppna eller slutna och

⁵ Uppgifter från Kriminalvårdens hemsida (hämtade den 15 januari 2024).

⁶ 6 kap. 1 § KVFS 2023:1.

⁷ Uppgifter från Kriminalvårdens hemsida (hämtade den 15 januari 2024). Angående övervakning i anstalt, se prop. 2004/05:34 s. 36 f. Elektronisk övervakning sker för närvarande vid tre anstalter: Skenäs, Östragård och Asptuna.

⁸ 6 kap. 2 § KVFS 2023:1.

vilka slutna avdelningar som ska vara säkerhetsavdelningar. Regleringen utgick från att en intagen skulle placeras i en öppen anstalt om inte placering i en sluten anstalt var nödvändig av bland annat säkerhetsskäl.

I förarbetena till fängelselagen framhölls i stället att fängelselagen ska vara oberoende av Kriminalvårdens anstaltsorganisation. Som skäl för detta ställningstagande angavs i förarbetena att en effektiv kriminalvård förutsätter att det finns anstalter och avdelningar med olika grad av övervakning och kontroll. En annan utgångspunkt var att en effektiv och flexibel anstaltsorganisation förutsätter att den löpande kan justeras efter hand som behoven förändras och att den indelning i öppna och slutna anstalter som fanns i den dåvarande lagen om kriminalvård i anstalt inte återspeglade detta behov. Regeringen ansåg därför inte att det var lämpligt att i lag dela in anstalterna i olika säkerhetsklasser och att en indelning av anstalter i olika grad av säkerhet i stället borde göras i förordning eller myndighetsföreskrifter. Regeln om att den dömda inte får placeras under mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten infördes dock.⁹

15.2.3 Om Kriminalvårdens säkerhetsregister

Som en del i att upprätthålla samhällsskyddet innebär Kriminalvårdens säkerhetsarbete att myndigheten bedriver underrättelseverksamhet. Av lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område följer att Kriminalvården får föra ett säkerhetsregister (3 kap. 1 §). I säkerhetsregistret får personuppgifter behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brott eller brottslig verksamhet på häkten och i kriminalvårdsanstalter eller i samband med annan straffverkställighet, och säkerställa ordning och säkerhet på häkten, i kriminalvårdsanstalter och i annan verksamhet som Kriminalvården bedriver.

I säkerhetsregistret får uppgifter behandlas om en person som är häktad eller verkställer ett fängelsestraff och som är eller har varit placerad på en säkerhetsavdelning. I registret får även uppgifter behandlas om en person som är häktad eller verkställer ett fängelsestraff, om det finns risk för att han eller hon under häktning eller verk-

⁹ Prop. 2009/10:135 s. 66 f.

ställighet av fängelsestraff begår brott som inte är ringa eller utövar brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer, förbereder rymning eller försöker rymma, blir föremål för fritagning, bidrar till att allvarligt störa ordningen eller säkerheten på ett häkte eller i en kriminalvårdsanstalt, eller under häktning eller verkställighet av ett fängelsestraff utsätts för våld eller hot (3 kap. 2 §).¹⁰

15.2.4 Rymning eller avvikelse?

Med rymning eller avvikelse avses enligt Kriminalvården att en klient i anstalt eller häkte lämnar myndighetens område utan tillstånd. Det kan också vara att en klient avlägsnar sig från medföljande personal i samband med en bevakad transport eller en utevistelse. Det är nivån av kontroll av den intagne vid tiden för incidenten som avgör om det klassas som en rymning eller en avvikelse.

Med *direktrymning* avses en rymning från ett häkte eller från en anstalt med säkerhetsklass 1 eller 2. Med *direktavvikelse* avses situationen att en intagen som är placerad i en anstalt med säkerhetsklass 3 lämnar anstaltsområdet utan tillstånd. *Övrig rymning* används när intagen i anstalt eller häkte avlägsnar sig från de medarbetare som bevakar den intagne i samband med transport, förrättning eller bevakad utevistelse. Vid en *övrig avvikelse* återkommer den intagne inte till anstalten på överenskommen tid efter obevakad utevistelse (permission, sjukhusbesök, frigång m.m.).¹¹

15.2.5 Avbrott genom avvikelse

Om verkställigheten avbryts ska den tid under vilken avbrottet varat inte räknas som verkställd tid. Verkställigheten anses dock inte avbruten om den intagne häktas med anledning av misstanke om brott eller med anledning av brott som prövats i ett mål eller som en påföljd avser (se 12 a kap. 1 § fängelselagen). Verkställigheten kan avbrytas genom att den dömda avviker, missköter sig i samband med en per-

¹⁰ I Ds 2023:21, En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling, förslås omfattande förändringar i de regelverk som behandlar personuppgiftsbehandling i Kriminalvården. Promemorian bereds i skrivande stund i Regeringskansliet (februari 2024).

¹¹ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 132. Övriga rymningar och övriga avvikelser från anstalt redovisas ibland tillsammans i statistiken.

mission eller annan vistelse utanför anstalt eller i samband med upphävande av verkställighet genom intensivövervakning.

Avsikten är att samtliga avbrott som kan uppkomma under verkställighet av ett fängelsestraff ska regleras genom den relativt nyligen införda paragrafen.¹² Att tiden inte räknas den dömda till godo är den enda sanktion som ska användas vid avvikelse – således ska som huvudregel någon varning inte delas ut och en avvikelse kan heller inte läggas till grund för prövning av uppskjuten villkorlig frigivning.¹³ Men om det finns misskötsamhet som föregår avvikelsen kan den dock komma att påverka tidpunkten för villkorlig frigivning.

Avgörande för frågan om det är ett avbrott av verkställigheten är om Kriminalvården inte längre kan upprätthålla kontrollen över den intagne, genom att till exempel inte veta var den dömda är. Avsaknaden av kontroll får heller inte vara endast tillfällig. Enligt Kriminalvården är en kontrollförlust som varar i minst 30 till 60 minuter inte tillfällig. En samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet är dock avgörande och bland annat har permissionsvillkorens utformning, verkställighetsformen samt i vilken säkerhetsklass den intagne är placerad betydelse.¹⁴

Frågor om avbrott i verkställigheten med anledning av avvikelse ska prövas utan dröjsmål när verkställigheten återupptagits och innan beslut fattas ska förhör hållas med den intagne (12 a kap. 2 och 3 §§ fängeselagen). En utredning inleds då en kontrollförlust som inte är tillfällig har konstaterats och syftar till att besvara om ett avbrott har uppkommit, vid vilken tidpunkt (dag) samt när det avslutades och verkställigheten återupptogs. Det kan också finnas annan misskötsamhet som behöver utredas och hanteras inom ramen för varningsinstitutet.

Misskötsamhet som inträffat före ett konstaterat avbrott hanteras disciplinärt. Bruk av narkotika kan till exempel leda till varning om det kan bevisas att intaget skett före avbrottet. Detsamma gäller misskötsamhet som föregår avbrottet och innebär att Kriminalvården kan meddela en varning för händelser som lett fram till avbrottet. Det kan till exempel vara en intagen som rymmer eller avviker från anstalt, häkte eller rättspsykiatrisk enhet eller avviker från en personalledd

¹² Prop. 2017/18:250 s. 131.

¹³ Prop. 2017/18:250 s. 129 och Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 14 och 65.

¹⁴ Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 18 samt prop. 2017/18:250 s. 131 f.

permission eller annan vistelse utanför anstalt. Om händelsen ”i princip” kan anses utgöra samma händelse som avbrottet ska den dock inte hanteras disciplinärt – det får inte uppstå en oproportionerlig dubbelbestraffning. Misskötsamhet efter avbrottet kan inte hanteras disciplinärt på grund av den intagne då inte längre är under verkställighet.¹⁵

Sen ankomst efter permission som överstiger 30 minuter leder till exempel till en dags avbrott, medan sen ankomst om endast tio minuter samt positivt urinprov leder till varning på grund av brott mot permissionsvillkoren genom sen ankomst och missbruk av narkotika.

15.2.6 Vissa särskilda befogenheter vid rymning samt om avbrott i verkställigheten

Kriminalvårdens personal har enligt 24 kap. 2 § brottsbalken viss befogenhet att bruka våld mot de intagna. Om den som är intagen i kriminalvårdsanstalt rymmer eller sätter sig med våld eller hot om våld till motvärn eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma gäller om någon annan än den som nu nämnts gör motstånd i ett sådant fall. Enligt 24 kap. 5 § brottsbalken har var och en som i ett sådant fall hjälper kriminalvården samma rätt att bruka våld.

Om en intagen avvikit gäller enligt 15 kap. 2 a § fängelselagen att återföring ska ske till kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet av fängelsestraffet. Polismyndigheten ska förpassa den intagne till ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt. I anslutning till en sådan återföring får den intagne placeras i häkte om det behövs med hänsyn till transportförhållandena samt tillfälligt i polisarrest. Är den intagne under 18 år krävs att det är absolut nödvändigt med placering i polisarrest. Tiden i häkte får inte vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl för en längre tid. Tiden får dock aldrig vara längre än trettio dagar. Tiden i polisarrest räknas som tid i häkte (15 kap. 2 a § läst tillsammans med 2 kap. 4 a § första stycket 2 och andra stycket samt 4 b § fängelselagen).

¹⁵ Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 20.

Om verkställigheten avbryts gäller enligt 12 a kap. 1 § fängelselagen att den tid under vilket avbrottet varat inte ska räknas som verkställd tid. Rymning eller annan avvikelse kan, beroende på om Kriminalvården förlorar kontrollen över den dömda annat än tillfälligt, anses som avbrott som leder till att viss tid inte ses som verkställd tid.¹⁶

15.3 Verkställighet av beslut om häktning

15.3.1 Allmänt om häkteslagen och om förutsättningarna för häktning

Det är Kriminalvården som ansvarar för verkställighet av domstolsbeslut om häktning på grund av misstanke om brott. Regler om sådana beslut och vissa andra tillfälliga frihetsberövanden i häkte eller annan förvaringslokal finns i häkteslagen (2010:611). Vissa kompletterande bestämmelser finns i häktesförordningen (2010:2011) samt i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte (KVFS 2011:2; FARK Häkte med senare ändringar). Så länge inte annat föreskrivs i lag eller annan författning gäller häkteslagen också den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte för annat ändamål än verkställighet av påföljd för brott eller i en polisarrest för förvar. Det kan till exempel handla om ett omhändertagande enligt polislagen eller lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Avseende de häktade omfattar vårt uppdrag endast de som verkställer ett beslut om häktning på grund av misstanke om brott.

Förutsättningar för att häkta någon på grund av misstanke om brott finns i 24 kap. rättegångsbalken (1942:740). I korthet gäller att häktning beslutas av domstol efter begäran av åklagare. Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott som kan ge fängelse i minst ett år får häktas, om det finns risk för att personen avviker, undanröjer bevis eller fortsätter sin brottsliga verksamhet. Den som är skäligen misstänkt får i vissa fall häktas om det är synnerligen viktigt i avvaktan på ytterligare utredning. Häktning får inte i något av dessa fall ske om det kan antas att straffet stannar vid böter.

¹⁶ Kriminalvården, Kriminalvårdens handbok för straffidsberäkning (2019:3) s. 70.

15.3.2 Hur ska de häktade behandlas?

En misstänkt som är gripen eller anhållen blir placerad i polisarrest, i ett så kallat förvaringsrum. Om den misstänkte därefter häktas av domstol enligt 24 kap. rättegångsbalken förflyttas han eller hon i stället till ett häkte. Häktade med restriktioner samt häktade som hålls isolerade av säkerhetsskäl placeras på restriktionsavdelningar där de häktade som huvudregel inte får komma i kontakt med varandra. Övriga intagna placeras om möjligt på gemensamhetsavdelningar med särskilda utrymmen för gemensamhetsaktiviteter. På vissa häkten finns även särskilda avdelningar för unga personer och för kvinnor.¹⁷

Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (1 kap. 4 § häkteslagen [2010:611]). Verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är lämpligt och den intagne samtycker till det, ska åtgärder vidtas för att ge honom eller henne det stöd och den hjälp som behövs (1 kap. 5 §). Häktesplaceringen får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av häkteslagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas (1 kap. 6 §).

En intagen ska ges möjlighet att under dagtid vistas med andra, men det är möjligt att underlåta det om det till exempel behövs av säkerhetsskäl. Den som är under 18 år har dock rätt att vistas med personal eller någon annan minst fyra timmar varje dag (2 kap. 5 och 6 §§).¹⁸ En intagen ska också ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag om det inte finns synnerliga skäl mot det. Utomhusvistelsen sker på särskilda rastgårdar som så gott som uteslutande är placerade på häktesbyggnadernas tak. Om det är möjligt ska han eller hon också beredas lämplig sysselsättning i form av arbete eller annan jämförbar verksamhet, liksom förströelse (2 kap. 6–8 §§).

¹⁷ SOU 2016:52 s. 62.

¹⁸ Enligt Europarådets antitortyrkommitté CPT är det ett mål att alla intagna, inklusive häktade, ska kunna tillbringa större delen av dagen (åtta timmar eller mer) utanför bostadsrummet, se CPT standards p. 47. Sverige har återkommande fått kritik för att inte leva upp till detta, se t.ex. JO, Rapport från Opcat-enheten 2020, Tema isolering av intagna i häkte med vidare hänvisningar. Angående ungas möjligheter till isoleringsbrytande åtgärder, se t.ex. JO, Opcat-inspektion av Kriminalvården, häktet Sollentuna, den 21 och 22 mars 2022 (dnr O 3-2022).

Om det finns särskilt ömmande skäl får en intagen enligt 2 kap. 13 § häkteslagen beviljas tillstånd att vistas utanför förvaringslokalen för viss kort tid (permission), om det inte finns hinder mot det av säkerhetsskäl. Ett sådant tillstånd ska förenas med de villkor som behövs och den intagne ska stå under bevakning om det inte är uppenbart obehövt. Om han eller hon är ålagd restriktioner enligt 6 kap. ska medgivande inhämtas från undersökningsledaren eller åklagaren.

En intagen som behöver hälso- och sjukvård ska undersökas av läkare och om han eller hon inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i förvaringslokalen, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus. Vid en sådan vistelse utanför förvaringslokalen ska beslutas om de villkor som behövs och om det är nödvändigt på grund av säkerhetsskäl ska den intagne stå under bevakning.

Häktade personer kan också vistas hos Rättsmedicinalverket då de tas in för att genomgå rättspsykiatriska undersökningar eller då de annars via Kriminalvården inställer sig för läkarundersökningar enligt 7 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. Enligt 5 a § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning gäller i sådana fall vissa delar av häkteslagen också hos Rättsmedicinalverket.¹⁹ Ett fåtal personer per år tas också in för undersökning med stöd av 10 § samma lag, enligt vilken rätten kan besluta att den som är på fri fot och underlåter att inställa sig för undersökning ska tas in på undersökningsenheten. Enligt 8 § samma lag gäller vidare att den som genomgått en rättspsykiatrisk undersökning och som är i behov av psykiatrisk tvångsvård eller annan vård som inte lämpligen kan ges i häktet, ska föras över till enhet inom hälso- och sjukvården. I annat fall ska han eller hon föras tillbaka till häktet. Det betyder således att det finns personer som är häktade men som befinner sig inom den psykiatriska vården. Även de som verkställer fängelsestraff kan vara överförda till den rättspsykiatriska vården under kortare eller längre perioder.

Vid transport får Kriminalvården begära hjälp av Polismyndigheten om det på grund av risk för fritagning eller av någon annan särskild anledning behövs för att en transport ska kunna genomföras på ett betryggande sätt (8 kap. 2 a §).

Kriminalvården anser inte att varning enligt 12 kap. 1 § fängelselagen kan utdelas för misskötsamhet under tid i häkte, men att sådan

¹⁹ Det gäller 1 kap. 4–6 §§, 2 kap., 3 kap. och 4 kap. 1–10 §§ häkteslagen.

misskötsamhet kan läggas till grund för bedömning i ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning på samma sätt som misskötsamhet i anstalt.²⁰

15.3.3 Beslutsmyndighet

Beslut enligt häkteslagen fattas av Kriminalvården om inte annat är angivet eller om den intagne är placerad i en förvaringslokal som står under någon annan myndighets tillsyn – då fattar den myndigheten beslut (7 kap. 1 §). Beslut enligt häkteslagen gäller omedelbart så länge inte annat förordnas och ska omprövas innan det får överklagas.

Kriminalvården får enligt 8 kap. 1 § förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning i företaget, utföra vissa bevakningsuppdrag när en intagen ska vistas utanför en förvaringslokal. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant förordnande även avse vissa bevakningsuppgifter inom en förvaringslokal.

15.4 Statistik avseende rymningar och avvikelser från anstalt och häkte

Några direktrymningar från anstalt eller häkte har inte skett under åren 2020–2023. År 2022 inträffade en övrig rymning från häkte och 2023 var det två sådana, varav en fritagning. Under 2023 inträffade 74 direktavvikelser från anstalter med säkerhetsklass 3, vilket jämfört med 2022 var en minskning med 19 direktavvikelser (då det var 93 totalt sett). År 2021 var det 62 direktavvikelser och 2020 var det 46.²¹

Från anstalter med säkerhetsklass 2 var det 38 avvikelser (alltså ingen direktavvikelse från anstalt) 2022 och 48 år 2021. Motsvarande antal för säkerhetsklass 3 var 55, det vill säga utöver de 93 direktavvikelserna.²² Det var med andra ord sammanlagt 93 avvikelser från anstalter med säkerhetsklass 2 och 3 år 2022. År 2023 var det i stället 80 avvikelser från anstalter med säkerhetsklass 2 och 3.²³

Enligt Kriminalvården beror ökningen av direktavvikelser från klass 3-anstalter främst på att medelbeläggningen liksom belägnings-

²⁰ Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 13, 30 och 34.

²¹ Kriminalvården, KOS 2022 s. 135 och 142 samt Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 132.

²² Brå, tabell 14.

²³ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 132.

graden på de fasta platserna ökat under senare år samt på att platsbristen i de högre säkerhetsklasserna lett till att en större andel klienter än tidigare behövt klassas ned.²⁴

Det förtjänar att framhållas att 1991 var det 547 personer som avvek från anstalt och 2002 avvek 179. Från de slutna anstalterna var motsvarande antal 141 respektive 44.²⁵ Minskningen är således synnerligen stor. Vad gäller avvikelse genom rymning från säkerhetsklass 3 är dock trenden den motsatta: 2013 var det 17 direktavvikelser, 2020 var det 46 och 2022 var det som redan redovisats 93.²⁶

15.5 Verkställighet av sluten ungdomsvård

15.5.1 Kort om påföljdsbestämning för unga lagöverträdare och viss statistik

I 29 kap. 7 § brottsbalken finns en bestämmelse som anger att rätten får döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för ett brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 21 år. Gärningspersonens ungdom ska således särskilt beaktas vid straffmätningen (s.k. ungdomsreduktion). För brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 18 år får det inte dömas till svårare straff än fängelse i tio år. Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 26 kap. 2 § brottsbalken, får det dock dömas till fängelse i högst 14 år.

För närvarande gäller därutöver att personer som begår brott innan han eller hon fyllt 18 år, det vill säga barn, så långt som möjligt ska dömas till annan påföljd än fängelse. Enligt 30 kap. 5 § brottsbalken krävs det synnerliga skäl för att rätten ska kunna bestämma påföljden till fängelse. Och även om rätten anser att det finns synnerliga skäl att döma barnet till fängelse följer det av 32 kap. 5 § brottsbalken att påföljden i första hand ska bestämmas till sluten ungdomsvård i stället för fängelse. Det finns således i dagsläget två frihetsberövande påföljder för barn och unga: fängelse och sluten ungdomsvård.²⁷

Sluten ungdomsvård får bestämmas till en viss bestämd tid: lägst 14 dagar och högst 4 år (32 kap. 5 § andra stycket brottsbalken) och

²⁴ Kriminalvården, KOS 2022 s. 136.

²⁵ SOU 2005:6 s. 53.

²⁶ Brå, tabell 14.

²⁷ Se dock SOU 2023:44 där det föreslagits att sluten ungdomsvård ska utmönstras ur påföljds-systemet.

den utdömda tiden motsvarar två tredjedelar av straffmättningsvärdet. Det sker nämligen ingen villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård.²⁸

Om rätten finner att straffvärdet för den aktuella brottsligheten är så högt att tiden för frihetsberövandet, trots beaktande av ungdomsreduktionen, inte kan bestämmas till fyra år eller kortare utgör det ett särskilt skäl mot att döma till sluten ungdomsvård. Om det fängelsestraff som brottsligheten motiverar (efter beaktande av eventuella billighetsskäl och ungdomsreduktionen) är längre än sex år bestäms i stället påföljden i regel till fängelse.

Varje år döms i genomsnitt 70 ungdomar till sluten ungdomsvård och endast i något enstaka fall döms en person mellan 15 och 17 år till fängelse.²⁹ Under år 2022 och 2023 har det dock skett en markant ökning i fråga om antal platser för verkställande av sluten ungdomsvård på Sis särskilda ungdomshem: 83 respektive 81 mot tidigare år då det varit runt 70 platser.³⁰ År 2023 skrevs 101 barn och unga in för att avtjäna sluten ungdomsvård, vilket är en betydande ökning jämfört med 55 barn och unga år 2022 och 64 barn och unga 2021.³¹

För barn och unga som intogs för sluten ungdomsvård 2023 var den genomsnittliga strafftiden 530 dagar (17,4 månader), att jämföra med 439 dagar (14,4 månader) 2022.³²

15.5.2 Närmare om påföljden sluten ungdomsvård

När påföljden sluten ungdomsvård infördes 1999 trädde även lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) och förordningen (1998:641) med samma namn i kraft. Eftersom verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen främst är inriktad på vård ansågs det inte nödvändigt att i detalj reglera den dömdes rättigheter och skyldigheter på det sätt som görs i den lagstiftning som reglerar verkställigheten av fängelsestraff.³³

²⁸ Prop. 1997/98:96 s. 156 f.

²⁹ Pettersson, Tuffa tag och tillit – en ESO-rapport om utslussning, eftervård och återfall för dömda till sluten ungdomsvård (rapport 2023:9) s. 27 och 31.

³⁰ SiS, Årsredovisning 2022 och 2023.

³¹ SiS i korthet 2022, En samling statistiska uppgifter om SiS och SiS, Kapacitetsrapport, Sis återsrapportering 2023 (dnr S2023/03077) s. 5, med vidare hänvisning till Kaj, Statens Institutionsstyrelse, 2024-01-22 (preliminär statistik för 2023). Historiskt sett är det dock 2004 som genererat det högsta antalet LSU-domar: 146, se SiS Årsredovisning 2004 s. 4.

³² Uppgift erhållen via Sis den 23 mars 2024.

³³ Prop. 1997/98:96 s. 161.

Av 1 § LSU följer att sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken ska verkställas vid sådana särskilda ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga om vård av unga (LVU).³⁴ Således finns såväl unga med vårdbehov som unga som är dömda till brott vid de särskilda ungdomshemmen. De som avtjänar straff är dock placerade på särskilda avdelningar med varierande låsbarhet och säkerhetsnivå. Under 2022 har sju ungdomshem (av totalt 21 med cirka 700 platser) och totalt 12 låsta LSU-avdelningar och fem öppna LSU-avdelningar specialinriktats mot ungdomar som avtjänar straff.³⁵

Enligt 2 § LSU ska verkställigheten av sluten ungdomsvård utformas så att den dömdes anpassning i samhället främjas och så att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas. I 3 § LSU slås det fast att det är Statens institutionsstyrelse (SiS) som ansvarar för verkställigheten, men att denna ska planeras och genomföras i samråd med socialnämnden i den dömdes hemort. Det övergripande ansvaret för en långsiktig planering av insatser för den dömda åvilar med andra ord fortsatt hemkommunen. Dessutom framgår i samma paragraf att en individuellt utformad verkställighetsplan ska upprättas för den dömda. Närmare bestämmelser om planens innehåll finns i 5 § förordningen om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Verkställigheten av en dom på sluten ungdomsvård inleds genom att den dömda tas in på ett särskilt ungdomshem (4 §). Det är möjligt att verkställa en dom på sluten ungdomsvård (endast påföljden) om bara åklagaren eller målsäganden, men inte den dömda, har överklagat domen. Detsamma gäller om den dömda lämnar en nöjdförklaring på så sätt som krävs enligt LSU (5–8 §§).

När domen får verkställas ska SiS förelägga den dömda att inställa sig vid det särskilda ungdomshem som SiS bestämmer. Intagning ska ske så snart som möjligt. Den dömda kan hämtas av Polismyndigheten om han eller hon inte inställer sig. I väntan på förpassning kan den dömda förvaras i häkte eller polisarrest om det är nödvändigt för att sådan ska kunna ske (9 §). Om den dömda är häktad eller intagen på ett särskilt ungdomshem ska häktet eller det särskilda ungdomshem-

³⁴ I 12 § framgår att för vård av unga som på någon grund som anges i 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem. Detta var en nyhet när sluten ungdomsvård infördes, det vill säga att ungdomar med vårdbehov skulle vistas i samma hem som ungdomar som dömts för brott.

³⁵ SiS, Årsredovisning 2022 s. 12. Planen är att ytterligare ett hem ska säkerhetsklassas i den högsta säkerhetsnivån, se SiS, Kapacitetsrapport, Sis återsrapportering 2023 (dnr S2023/03077) s. 11.

met omedelbart se till att domen verkställs och att den dömde omedelbart förpassas till det särskilda ungdomshem som SiS bestämmer (10 §).

Genom en hänvisning i 11 § LSU gäller 12 a kap. 1 § fängelselagen, vilket innebär att tid som den dömde är avviken inte ska räknas som avtjänad tid.

Vid införandet av påföljden 1999 ansågs det väsentligt för tilltron till påföljden att verkställigheten kunde genomföras med tillräcklig säkerhet och att den dömde till exempel kunde hindras från att avvika eller på annat sätt hindra verkställigheten.³⁶ Av denna anledning infördes ett antal bestämmelser som reglerar hur verkställigheten ska genomföras (se särskilt 12–18 c §§). Dessa beskrivs härnäst.

15.5.3 Närmare om genomförandet av den slutna ungdomsvården

Enligt 12 § LSU ska den dömde under verkställigheten ges nödvändig vård och behandling och tillfälle till utbildning, aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. I 13–18 c §§ finns regler som möjliggör inskränkningar i den dömdes rörelsefrihet och liknande. Med stöd av 13 § får den dömde hindras att lämna det särskilda ungdomshemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att verkställigheten ska kunna genomföras. Den dömde får också hindras tillgång till sitt pass. Den dömdes rörelsefrihet får även inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet.

Sedan den 15 maj 2024 ska de särskilda ungdomshemmen ska vara indelade i säkerhetsnivåer. För de unga som avtjänar slutna ungdomsvård gäller att de får använda elektroniska kommunikationstjänster endast för att stå i förbindelse med en annan person. Sådan kommunikation får bara ske med utrustning som tillhandahålls eller godkänns av SiS och i den utsträckning det är lämpligt. SiS har också fått utökade möjligheter att besluta om ytterligare begränsningar och kontroll av användningen av elektroniska kommunikationstjänster samt om begränsningar och kontroll av besök.³⁷

Verkställigheten av påföljden ska enligt 14 § inledas på en låsbar enhet. Så snart förhållandena medger det ska den dömde dock ges möjlighet till vistelse under öppnare former och frågan om den dömde kan

³⁶ Prop. 1997/98:96 s. 161 f.

³⁷ Prop. 2023/24:81 s. 30 ff.

ges möjlighet till vistelse under öppnare former ska provas fortlöpande, dock minst en gång varannan månad.

I den utsträckning kravet på samhällsskydd medger det ska den dömde tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Ett tillstånd att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs och elektroniska hjälpmedel får användas (18 §). Tiden utanför hemmet räknas in i verkställigheten. Under den senare delen av verkställigheten ska den dömde genom konkreta åtgärder förberedas för ett liv i frihet (18 a §).

Om den dömde behöver hälso- och sjukvård ska han eller hon vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Kan nödvändig undersökning och behandling inte lämpligen genomföras vid det särskilda ungdomshemmet, bör den allmänna sjukvården anlitas. Den dömde får föras över till ett allmänt sjukhus om det behövs. Den dömde ska stå under bevakning eller vara underkastad särskilda föreskrifter om det behövs (19 §).

Polismyndigheten ska på begäran och under vissa omständigheter bistå Sis att söka efter och hämta tillbaka den som avvikit. Kriminalvården ska på begäran bistå SiS avseende transport vid förflyttning av den dömde. Den dömde får tas i förvar om det är nödvändigt för att transport ska kunna genomföras (20–20 c §§).

Beslut enligt LSU fattas av SiS och gäller omedelbart, om inte annat beslutas. I vissa frågor ska SiS höra socialnämnden i den dömdes hemort, om det inte är uppenbart obehövt, till exempel gällande frigivningsförberedande åtgärder.

I förordningen om verkställighet av sluten ungdomsvård finns vissa kompletterande bestämmelser till de ovan genomgångna, till exempel om ersättning för kostnad för inställelse till ett särskilt ungdomshem.

15.5.4 SiS riktlinjer för sluten ungdomsvård och SiS säkerhetsprojekt

SiS har tagit fram riktlinjer för hur sluten ungdomsvård ska utformas och genomföras. I dessa framgår bland annat att det finns vissa omständigheter som skiljer uppdraget att verkställa sluten ungdoms-

vård från andra delar av den mer vårdande verksamheten. En sådan faktor är att det finns krav på tydligare säkerhetsrutiner.³⁸

Sedan 2020 har det pågått ett säkerhetsprojekt inom SiS efter att regeringen gett myndigheten ett sådant uppdrag. Syftet är att stärka säkerheten vid alla SiS institutioner och minska antalet avvikelser.³⁹ Av återrapporteringen som skedde i mars 2021 framgår att SiS beslutade att införa differentierade säkerhetsnivåer på alla sina institutioner, däribland de särskilda ungdomshemmen.⁴⁰ Arbetet med att genomföra beslutet i verksamheten pågår och sedan den 15 maj 2024 anges i lag att de särskilda ungdomshemmen ska vara indelade i säkerhetsnivåer.⁴¹ Under 2021 och 2022 tilldelades ungdomshemmen Tysslinge och Johannisberg den högsta säkerhetsklassen (klass 1).⁴²

De olika säkerhetsnivåerna är nivå 1 – hög säkerhet, nivå 2 – god säkerhet och nivå 3 – normal säkerhet. Säkerhetsnivåerna ska enligt rapporten bidra till att medarbetare, ungdomar och barn är trygga och säkra samt att vården och behandlingen kan genomföras med god kvalitet. Indelningen av de särskilda ungdomshemmen i olika säkerhetsnivåer syftar till att förtydliga den förmåga att reducera risker som varje hem ska ha. Institutioner i säkerhetsnivå 1 är utformade för att hantera ungdomar och barn med de högsta riskerna avseende avvikelser, hot och våld.⁴³ Dessa hem ska ha förmåga att förhindra avvikelser och fritagning, minska risken för gisslantagning, förhindra insmuggling, skapa inre differentiering så att ovänner och målskamrater kan hållas åtskilda, tillfälligt kunna öka säkerheten med hjälp av dynamiska behörigheter i låssystem, försvåra insyn från obehöriga till exempel i samband med medial uppmärksamhet och säkerställa en trygg vårdmiljö.

På särskilda ungdomshem i säkerhetsnivå 1 utgör byggnadernas väggar, fönster och ytterdörrar skalskyddet. Perimeterskyddet består

³⁸ Riktlinjer för utformning och genomförande av sluten ungdomsvård (LSU), Statens institutionsstyrelse 2019, Avdelningen för utveckling av vård och behandling, dnr 1.4.2-3890-2018 (beslutade 2018-10-16).

³⁹ Uppdrag om förstärkt säkerhetsarbete, regeringsbeslut 2020-10-14, dnr S2020/07612 (delvis).

⁴⁰ Beslut normering av teknisk och fysisk säkerhet på SiS institutioner, 2021-02-15 (dnr 1.1.4-3313-2019). Se även Delrapport Säkerhetsorganisation, 2020-08-24 (dnr 1.1.4-4547-2019) och Säkerhetsorganisation – delrapport 2, 2020-10-20 (dnr 1.1.3-5971-2020).

⁴¹ Prop. 2023/24:81.

⁴² Se dock JO-beslut den 29 januari 2024 dnr O 25-2023 där det framkommer att det är osäkert hur långt SiS hur faktiskt har kommit i arbetet med att säkerhetsklassa sina ungdomshem och vad det konkret innebär för hemmen och verksamheten där att vara institutioner i den högsta säkerhetsnivån.

⁴³ Beslut normering av teknisk och fysisk säkerhet på SiS institutioner, 2021-02-15 (dnr 1.1.4-3313-2019) som avsnittet bygger på.

av ett yttre avvisningsstängsel kompletterat med ett eller två säkerhetsstängsel och detektering av obehöriga. Inpassering sker via en sluss samt via en inpasseringsbyggnad där visitation kan genomföras utifrån SiS regelverk (en centralvakt som är bemannad dygnet runt). Leveranser sker till och från inpasseringsbyggnaden för att minimera riskerna för olovlig in- och utförsel. Besök genomförs i inpasseringsbyggnaden och inte på avdelningarna. Avdelningarna är omgärdade med säkerhetsstängsel för inre sektionering. Boendeavdelningar med krav på hög säkerhet placeras innanför säkerhetsstängsel medan avdelningar för vård i öppnare former placeras mellan avvisningsstängslet och säkerhetsstängslet. Boendeavdelningarna är sektionerade med inre säkerhetsstängsel.

Klass 2-hem ska ha god säkerhet. Särskilda ungdomshem i säkerhetsnivå 2 är utformade för att hantera ungdomar med medel till hög risk för avvikning, hot och våld. Hemmen ska ha förmåga att förhindra avvikelse, upptäcka, försvåra och fördröja försök till fritagning, minska risken för gisslantagning, försvåra insmuggling, skapa inre differentiering så att ovänner och målskamrater kan hållas åtskilda, tillfälligt kunna öka säkerheten med hjälp av dynamiska behörigheter i låssystem samt säkerställa en trygg vårdmiljö för ungdomarna och barnen som vistas där.

På särskilda ungdomshem i säkerhetsnivå 2 utgör byggnadernas väggar, fönster och ytterdörrar skalskyddet. Perimeterskyddet består av ett yttre avvisningsstängsel kompletterat med ett säkerhetsstängsel, detektering av obehöriga samt en sluss för fordon och personal. Inom området kan sedan avdelningar med högre krav på säkerhet vara omgärdade med säkerhetsstängsel för inre sektionering. Det innebär att boendeavdelningar med krav på hög säkerhet placeras innanför säkerhetsstängslet medan avdelningar för vård i öppnare former placeras mellan avvisningsstängslet och säkerhetsstängslet. Säkerhetsstängsel är försedda med överklättringsskydd. Inpassering för fordon och personal sker via fjärrstyrda grindar. Detektering placeras innanför säkerhetsstängslet samt mellan avvisningsstängsel och säkerhetsstängsel.

Bevakningskameror är placerade i allmänna utrymmen (allrum, kök, korridorer, aktivitetsrum, utegårdar och skollokaler). Även slussar för fordon och personal samt säkerhetsstängsel övervakas med bevakningskameror. Boenderum, sjuksköterskemottagningar, och besöksrum övervakas däremot inte med kameror.

Särskilda ungdomshem med säkerhetsklass 3 ska ha normal säkerhet. De ungdomar och barn som placeras där ska ha låg eller medelhög risk för avvikelse, hot och våld. Hem i säkerhetsnivå 3 ska ha förmåga att upptäcka och försvåra avvikning, upptäcka och förhindra hot och våld, begränsa obehöriga besök och säkerställa en trygg vårdmiljö för ungdomarna och barnen. På hem med säkerhetsnivå 3 utgör byggnadernas väggar, fönster och ytterdörrar skalskyddet. Perimeterskyddet består av ett avvisningsstängsel som eventuellt kan kompletteras med detektering av obehöriga. Avvisningsstängslet syftar till att förhindra att obehöriga av misstag kommer in på institutionsområdet. Hemmen i säkerhetsnivå 3 behöver inte förses med perimeterskydd om man i säkerhetsanalysen bedömer att det är onödigt. Bevakningskameror är placerade i allmänna utrymmen (allrum, kök, korridorer, aktivitetsrum, utegårdar och skollokaler). Boenderum, sjuksköterskemottagningar, och besöksrum övervakas inte heller på klass 3-hem med bevakningskameror.

En utredare har nyligen föreslagit vissa åtgärder för att säkerställa en trygg och säker miljö inom SiS, till exempel genom att avskildhet vid dygnsvilan ska kunna aktualiseras för barn och unga som vårdas med stöd av LVU på en låsbar enhet på ett särskilt ungdomshem med förhöjd säkerhetsnivå och barn och unga som avtjänar sluten ungdomsvård.⁴⁴

15.5.5 Statistik avseende rymningar och avvikning från sluten ungdomsvård

Med avvikning (det vill säga inte avvikelse, som är det begrepp Kriminalvården använder) avses enligt SiS terminologi att den unge

- a) avviker från institutionen/ institutionsområdet,
- b) avviker vid en bevakad vistelse utanför institutionen,
- c) avviker vid en sjukhusvistelse eller
- d) inte återkommer vid utsatt tid efter en obevakad vistelse utanför institutionen.⁴⁵

⁴⁴ Ds 2024:7.

⁴⁵ SiS i korthet 2022. En samling statistiska uppgifter om SiS s. 17.

Under 2023 var det en som avtjänade sluten ungdomsvård som avvek från ett särskilt ungdomshem genom att inte återkomma efter en obehövad vistelse utanför hemmet.⁴⁶ Avvikningarna från verkställighet av sluten ungdomsvård minskade dock redan under 2022, då det var två avvikelser, jämfört med 2021 då det var 6 avvikelser, 2020 då det var 26 avvikelser och 2019 då det var 11 avvikelser.⁴⁷

Med undantag för 2020 har således antalet avvikelser från sluten ungdomsvård på SiS minskat sett över tid (sett till avvikelser per 365 vårddygn): från 0,51 år 1999–2004 till 0,29 år 2005–10 och under perioden 2011–2017, till 0,24. År 2020 var det 0,47 avvikelser per 365 vårddygn och 2021 var det 0,12.48

SiS bedömer att utvecklingen beror på införandet av strukturerade säkerhetsbedömningar, lokala säkerhetssamordnare på plats på ungdomshemmen, upprustningen av två hem till högsta säkerhetsklass och en ökad säkerhetsmedvetenhet i myndigheten.⁴⁹

15.6 Verkställighet av beslut om förvar

15.6.1 Förutsättningar för förvar av vuxna och barn

Förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar eller ställa denne under uppsikt under migrationsprocessen framgår av 10 kap. utlänningslagen (2005:716; UtlL).⁵⁰ Förvar kan ske genom att utlänningen vistas i ett låst utrymme eller bevakas. Uppsikt innebär bland annat att utlänningen är skyldig att anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket på vissa tider. Det kan också beslutas att utlänningen ska lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling. I 11 kap. samma lag finns bestämmelser om hur en utlänning som hålls

⁴⁶ Prop. 2023/24:81 s. 29.

⁴⁷ SiS, Årsrapport 2022 s. 24 och SiS i korthet 2021. En samling statistiska uppgifter om SiS s. 11.

⁴⁸ Petterson, Tuffa tag och tillit – en ESO-rapport om utslussning, eftervård och återfall för dömda till sluten ungdomsvård (rapport 2023:9) s. 65.

⁴⁹ SiS, Årsrapport 2022 s. 24.

⁵⁰ En utredning arbetar med att se över reglerna om förvar, se dir. 2023:119 och SOU 2024:5. Bland annat ska utredas om det bör införas komplement till förvar i form av elektronisk övervakning.

i förvar ska behandlas. En vuxen utlänning kan enligt 10 kap. 1 § UtlL tas i förvar i följande fyra situationer.⁵¹

1. Om utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig, och utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå (identitetsförvar),
2. Om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras (utredningsförvar),
3. Om det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 2, 3, 6, 8, 9 eller 10 § eller 11 § första stycket UtlL (sannolikhetsförvar) eller
4. För att förbereda eller genomföra ett beslut om avvisning eller utvisning (verkställighetsförvar).

Beslut om sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar får enligt tredje stycket i samma bestämmelse meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

Barn kan inte tas i identitets- eller utredningsförvar. Enligt 10 kap. 2 § första stycket UtlL får ett barn tas i förvar om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut. Det krävs dock därutöver att risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas och att det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt.

Ett barn får också tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. och om det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte har visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt

⁵¹ Förutsättningarna för att hålla utlänningar i förvar regleras i flera olika EU-rättsakter, bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (mottagandedirektivet) och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet).

(10 kap. 2 § andra stycket UtIL). Enligt 10 kap. 3 § UtIL får ett barn inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

Nämnas kan också att det finns särskilda regler om förvar i vissa kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (se 3 kap.). Den lagen trädde i kraft den 1 juli 2022 och ersatte då lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Lagen gäller för utlänningar som kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller annars kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

15.6.2 Tidsgränser för förvar

I allmänhet gäller att den tid som en utlänning är frihetsberövad genom att hållas i förvar ska vara så kort som möjligt (se t.ex. artikel 15.1 i återvändandedirektivet och artikel 9.1 i mottagandedirektivet). Hur länge en utlänning får hållas i förvar regleras i 10 kap. 4 § UtIL. Utredningsförvar får pågå i högst 48 timmar. När det gäller förvar i syfte att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning finns en tidsgräns om två månader. Om det finns synnerliga skäl får tiden förlängas. Även om det finns synnerliga skäl får utlänningen dock inte hållas i förvar längre tid än tre månader, eller – om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar – maximalt 12 månader. Dessa yttersta tidsgränser gäller dock inte om utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

För identitetsförvar och sannolikhetsförvar gäller att det måste finnas synnerliga skäl för att förvarstiden ska få överstiga två veckor.

Enligt 10 kap. 5 § UtIL får ett barn inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 7 timmar.

15.6.3 Behörighet att fatta beslut och om ny prövning samt omprövning

Behörighet att fatta beslut om förvar tillkommer enligt huvudregeln i 10 kap. 12 § UtlL den myndighet eller domstol som handlägger utlänningens ärende. I de efterföljande paragraferna finns särskilda regler om vilken myndighet eller domstol som handlägger ärendet under de olika stadierna av migrationsprocessen och som därmed får fatta beslut i förvarsfrågan. Bestämmelserna är dock inte uttömmande och i den mån det inte framgår vilken myndighet som i en viss situation är handläggande myndighet tillämpas huvudregeln i 10 kap. 12 § UtlL.⁵²

I 10 kap. 9 § UtlL finns bestämmelser om ny prövning av ett beslut om förvar. Huvudregeln är att ett beslut om förvar ska prövas på nytt av den behöriga myndigheten inom två veckor från den dag då det började verkställas. I de fall det finns ett beslut om avvisning eller utvisning och det är fråga om verkställighetsförvar, ska beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag det började verkställas (första stycket). Om den nya prövningen resulterar i att det anses finnas skäl för förlängning av beslutet om förvar ska en ny prövning fortlöpande göras inom samma tidsfrister (tredje stycket).

Då ett beslut enligt samma paragraf omedelbart ska upphävas när det inte längre finns skäl för beslutet åligger det den myndighet som handlägger ärendet att löpande pröva om det finns skäl för åtgärden (jfr MIG 2006:5).

Beslut av Migrationsverket om förvar får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid till migrationsdomstol enligt 14 kap. 9 § UtlL.

15.6.4 Ansvarig myndighet och kort om transporter

Enligt 10 kap. 18 § UtlL är det Migrationsverket som ansvarar för att beslut om förvar verkställs. Detta innebär att Migrationsverket ansvarar för de personer som tas i förvar och för de lokaler där de förvarstagna ska vistas.⁵³ Migrationsverkets ansvar inkluderar förvars-

⁵² SOU 2024:5 s. 41.

⁵³ Prop. 1996/97:147 s. 39.

tagna som vistas utanför förvarslokalerna, inklusive transporter och vid sjukhusbesök.⁵⁴

Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett förvarsbeslut (10 kap. 19 § UtL). Detta innebär att Polismyndigheten ska delge den utlänning som har tagits i förvar beslutet och transportera denne till förvarslokalen. Om en förvarstagen har avvikit från ett förvar är det Polismyndigheten som ansvarar för att personen transporteras tillbaka till förvaret.⁵⁵

Om Migrationsverket begär det, ska Kriminalvården enligt 10 kap. 19 a § UtL lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar. Det kan till exempel handla om att förvarstagna tillfälligt behöver lämna förvarslokalerna för att besöka sjukhus, ambassad eller domstol. Det är även vanligt med transporter till flygplatser, häkten och arrester. Migrationsverket får dock enligt samma paragraf endast begära hjälp om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att de särskilda befogenheterna enligt 4 kap. 4 § häkteslagen (2010:611), (Kriminalvårdens rätt att kroppsvisitera om det är nödvändigt) eller 4 kap. 10 § första stycket häkteslagen (Kriminalvårdens rätt att belägga intagen med handfängsel vid bl.a. transport eller annan vistelse utanför lokalen om det är nödvändigt) behöver tillgripas. Detta innebär att om det inte finns något som talar för att vålds- eller tvångsanvändning behövs vid transporten ska Migrationsverket sköta transporten av den förvarstagne.⁵⁶ Kriminalvårdens befogenheter regleras i 10 kap. 19 b § UtL. Bestämmelsen hänvisar till häkteslagen och anger att Kriminalvården vid transporterna får kroppsvisitera, använda handfängsel och i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten.

⁵⁴ SOU 2011:7 s. 120. Sådan bevakning är mycket resurskrävande och myndigheten har inte resurser att övervaka samtliga vistelser på sjukhus. Det förekommer därför att förvarstagna vistas på sjukhus utan att Migrationsverket bevakar dem samtidigt som de inte heller är inlåsta. Detta sker trots att de formellt är förvarstagna och det anses föreligga en risk för att de annars avviker, se SOU 2024:4 s. 122 ff. där det bland annat av dessa skäl föreslagits att Migrationsverket ska kunna förordna väktare vid transporter och bevakning av förvarstagna. Liknande förslag lämnades redan i SOU 2011:17.

⁵⁵ SOU 2024:5 s. 118.

⁵⁶ Syftet med bestämmelsen är att motverka att Kriminalvårdens resurser tas i anspråk för handräckning i onödan, se prop. 2016/17:57 s. 86.

15.6.5 Behandlingen av de som hålls i förvar

Reglerna om hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas finns i 11 kap. UtlL. Enligt 1 § ska en utlänning som hålls i förvar behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. Utlänningen ska informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarlokalerna. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter. Av 2 § framgår att en utlänning som hålls i förvar som huvudregel ska vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Som påpekats har Migrationsverket ansvaret för sådana lokaler och ansvarar för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar.

Migrationsverket får dock i vissa situationer besluta att en vuxen utlänning som är förvarstagen ska placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest (s.k. kriminalvårdsplacering). En sådan placering får ske om utlänningen utvisats på grund av brott, om utlänningen hålls avskild från andra förvarstagna på ett förvar och av säkerhetsskäl inte kan vistas i förvaret, om det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn, eller om det finns synnerliga skäl (10 kap. 20 § första stycket 1–4 UtlL). I dessa fall gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen. Enligt 3 § ska en utlänning som hålls i förvar ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Ett barn som hålls i förvar ska ges möjlighet till lek och aktiviteter som är lämpliga för barnets ålder. En familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende. En utlänning som hålls i förvar ska enligt 4 § ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

Enligt 5 § ska en utlänning som hålls i förvar ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd (enligt 4 kap. 1, 2 eller 2 a §) även om utlänningen inte har

ansökt om ett sådant tillstånd. Om en utlänning som hålls i förvar behöver sjukhusvård under förvarstiden, ska han eller hon ges tillfälle till sådan vård. Enligt tredje stycket ska verksamhetschefen för den sjukhusenhet där en utlänning vårdas se till att Migrationsverket eller den som förestår den lokal där utlänningen ska vistas genast underrettas, om utlänningen önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset.⁵⁷

I 6 § sägs att en utlänning som hålls i förvar får hindras att lämna lokalen där han eller hon vistas, och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att utlänningen tagits i förvar ska tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. En utlännings rörelsefrihet får också begränsas, om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.⁵⁸

15.6.6 Antalet utlännningar som hålls i förvar samt statistik

Av Migrationsverkets årsredovisning för 2023 framgår att Migrationsverket i genomsnitt tillhandahöll 516 förvarsplatser under samma år. Beläggningsgraden var i genomsnitt 65 procent, vilket var högre än föregående år (59 procent 2022 och 49 procent 2021).⁵⁹ Andelen unika individer i förvar var 2 925 år 2022 jämfört med 2 158 året innan.⁶⁰ Antalet unika individer redovisas inte i årsredovisningen för 2023, men det framgår att antalet avslutade försvarsvistelser var 3 178 (2022 var det 3 028). Den genomsnittliga vistelsetiden i förvar under 2023 var 46 dagar vilket var något kortare än föregående år (52 dagar 2022). Männens genomsnittliga vistelsetid var liksom tidigare år längre än kvinnornas.⁶¹

I årsredovisningen redogörs även för antalet förvarstagna barn och det framgår att det är ovanligt att barn hålls i förvar. Under 2023 avsåg fem förvarsvistelser barn (en individ kan ha flera vistelser i försvar)

⁵⁷ Det anses finnas tolkningsproblem mellan 11 kap. 2 § och 11 kap. 5 § tredje stycket på så sätt att det är oklart vilken myndighet som har ansvaret för bevakningen av förvarstagna som vistas utanför förvaret för att beredas vård. Det kan därför vara oklart vilka befogenheter personal som följer med har att t.ex. förhindra en rymning. I SOU 2024:5 har tydliggjorts att Migrationsverkets ansvar för tillsynen och behandlingen av en utlänning som hålls i förvar även gäller när utlänningen får befinna sig utanför förvarslokalerna, se avsnitt 5.5.4, men också prop. 2003/04:35 s. 78 f.

⁵⁸ Prop. 1996/97:147 s. 30.

⁵⁹ Migrationsverket, Årsredovisning 2023 s. 78.

⁶⁰ Migrationsverket, Årsredovisning 2022 s. 84 ff.

⁶¹ Migrationsverket, Årsredovisning 2023 s. 78.

och den genomsnittliga vistelsetiden var två dygn. Under 2022 avsåg sju förvarsvistelser barn och 2021 avsåg en förvarsvistelse barn.⁶²

Såväl under 2023 som 2022 rapporterades fyra fullbordade rymningsincidenter i förvarsverksamheten (en rymningsincident kan involvera en eller flera förvarstagna personer), jämfört med tre fullbordade incidenter 2021 (varav två skedde i samband med transport och den tredje vid vistelse på psykiatriavdelning) och fyra under 2020. Två av rymningsincidenterna 2023 skedde i samband med läkarbesök utanför förvarslokalerna.⁶³

15.7 Kort om några angränsande kriminaliseringar och överlämnande enligt en arresteringsorder

15.7.1 Främjande av flykt och skyddande av brottsling

Brottstypen *främjande av flykt* finns i 17 kap. 12 § brottsbalken.⁶⁴ Det straffbara handlandet består i att hjälpa den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad eller som annars är med laga rätt berövad friheten att komma lös. Detsamma gäller den som främjar en sådan persons flykt efter avvikelse genom att dölja honom eller genom annan sådan åtgärd. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år, eller om brottet är grovt, fängelse lägst sex månader och högst fyra år. Även försök och förberedelse är straffbart enligt 16 §.

I förarbetena anges att grovt brott kan föreligga exempelvis vid allvarigare fritagningar från kriminalvårdsanstalt och därmed jämförbara gärningar. Det gäller särskilt gärningar som varit väl planlagda och organiserade och där mera sofistikerade hjälpmedel har använts, där beväpning har förekommit och där fritagningen avsett någon som avtjänar ett långt straff.⁶⁵

Att någon ska vara med laga rätt berövad friheten innebär att till exempel frihetsberövanden enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer, anhållna personer samt personer som är

⁶² A.st.

⁶³ A.st.

⁶⁴ I strafflagen 10 kap. 11 § hade bestämmelsen följande lydelse: Tager man lös fånge eller annan, som är anhållen, häktad eller eljest lagligen berövad friheten, döljer honom eller främjar annorledes hans rymning, dömes för *hjälp till rymning* till fängelse eller straffarbete i högst fyra år. Är gärningen att anse som ringa med hänsyn till att rymningen ej var skyldig till brott, hans brottslighet ej av allvarlig beskaffenhet, hjälpåtgärden av mindre farlig art eller eljest, vare straffet böter eller fängelse. Försök straffes efter ty i 3 kap. stadgas.

⁶⁵ Prop. 1992/93:141 s. 49.

tvångsomhändertagna med stöd av lagen om psykiatrisk tvångsvård omfattas av tillämpningsområdet. Frihetsberövandet ska ha skett med stöd av en bestämmelse, men det är för straffansvar inte nödvändigt att frihetsberövandet har skett på saklig grund. Paragrafen är således tillämplig även om den hjälpte i själva verket är oskyldig.⁶⁶

Till ansvar ska inte dömas om gärningen är att anse som ringa med hänsyn till frihetsberövandets art och syfte, gärningsmannens tillvägagångssätt och hans förhållande till den vars flykt han har främjat. Ansvarsfrihetsregeln är avsedd att tillämpas på frihetsberövanden på det sociala vårdområdet, men inte på frihetsberövanden som har skett med stöd av straff- eller processrättslig lagstiftning eller utlänningslagstiftningen.⁶⁷

Ursprungligen var dock tanken att bedömningen skulle omfatta fler typer av fall. Som exempel på att brottet kunde bedömas som ringa anfördes i förarbetena att rymningen ej var skyldig till brott, att han eller hon endast var administrativt frihetsberövad och att den brottslighet som rymningen begått inte var så allvarlig. Hänsyn skulle också tas till hjälpåtgärdens grad av farlighet.⁶⁸

Brottet finns i kapitlet med brott mot allmän verksamhet och dess skyddsintresse anses vara att skydda statens verksamhet att beivra brott samt att se till utdömda påföljder kan verkställas på ett säkert sätt.⁶⁹ Vid flera av de andra brottstyperna i 17 kap. är skyddsintresset mer brett att tillse att allmän verksamhet kan utövas.⁷⁰

I 17 kap. 11 § brottsbalken är *skyddande av brottsling* kriminaliserat. Brottet begås genom att någon på ett relevant sätt motverkar att ett brott uppdragas och/eller beivras.⁷¹ Det är med andra ord en förutsättning för ansvar att någon annan har begått brott, det vill säga en gärning som uppfyller samtliga brottsrekvisit. Ansvar enligt 17 kap. 12 § har företräde framför 11 §.⁷²

Enligt 15 kap. 1 § fängelselagen döms den som olovligen överlämnar eller försöker överlämna ett vapen eller annat farligt föremål till en intagen till böter eller fängelse i högst ett år, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

⁶⁶ SOU 1944:69 s. 198.

⁶⁷ Roos, Brottsbalken (1962:700) 17 kap. 12 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-01-18) och Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten (2 uppl.) s. 246.

⁶⁸ SOU 1944 :69 s. 199, där det som exempel anges att frita en rattfyllerist.

⁶⁹ SOU 1944:69 s. 168.

⁷⁰ Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten (2 uppl.) s. 227.

⁷¹ Ulväng m.fl., a.a. s. 240 f.

⁷² Prop. 1992/93:141 s. 48.

Det finns också ett flertal kriminaliseringar som tar sikte på gärningar som innebär att gärningspersonen inte följer ett myndighetsbeslut, till exempel överträdelse av myndighets bud enligt 17 kap. 13 § brottsbalken, hindrande av elektronisk övervakning enligt 25 § lagen om kontaktförbud och överträdelse av vistelseförbud enligt 29 § lagen om preventiva vistelseförbud. Det anses helt enkelt klandervärt att bryta mot det som myndigheterna bestämt.

15.7.2 Överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder

Den 1 mars 2024 trädde vissa ändringar i regleringen som styr samarbetet kring överlämnande av misstänkta och dömda personer mellan EU:s medlemsstater samt mellan de nordiska länderna i kraft.⁷³ Bland annat fick domstolarna möjlighet att i det enskilda fallet bedöma om en vägransgrund kan tillämpas, trots att utgångspunkten i arresteringsorderrambeslutet, i arresteringsorderkonventionen och i den nordiska arresteringsorderlagen är att en eftersökt person som grips i en medlemsstat ska överlämnas till den stat som har utfärdat den europeiska arresteringsordern.

Skillnaden är således att vägransgrunderna gjordes fakultativa i syfte att ge domstolarna ett utrymme att beakta samtliga omständigheter i ett enskilt fall, vilket ansågs öka förutsättningarna för att undvika stötande resultat på grund av ett obligatoriskt krav att vägra överlämnande. Ändringen påkallades av EU-domstolens praxis, men också av att den svenska implementeringen varit felaktig, något som bland annat kommissionen påpekat. En fakultativ vägransgrund är att kravet på dubbel straffbarhet inte är uppfyllt, det vill säga om den gärning som en arresteringsorder avser inte motsvarar brott enligt svensk lag.⁷⁴

Åklagarmyndigheten påpekade i sitt remissvar att det inte är helt ovanligt att en arresteringsorder utfärdas för en person som har avvikit från ett fängelsestraff och då med själva rymningen som brott. I ett sådant fall finns det inte dubbel straffbarhet för rymningen men ofta för brottet som personen är dömd för. Myndigheten frågade sig om det skulle anses ”helt främmande för den svenska rättsordningen” att

⁷³ Prop. 2023/24:37, bet. 2023/24:JuU5

⁷⁴ Överlämnade kan dock inte vägras om det är fråga om en sådan gärning som finns angiven i bilagan till europeiska arresteringsorderlagen och det för gärningen enligt den utfärdande medlemsstatens lagstiftning är föreskrivet en frihetsberövande påföljd i tre år eller mer.

överlämna den eftersökta för brottet rymning om det brott personen är dömd för är straffbart även i Sverige.⁷⁵ Regeringen anförde följande gällande detta.

Sverige har visserligen inte kriminaliserat rymning, vilket har skett i flera andra medlemsländer. Rymning kan dock innebära andra konsekvenser för den dömd, t.ex. att en villkorlig frigivning kan skjutas upp (26 kap. 6 a § brottsbalken) eller att förutsättningarna för permissioner och vistelser utanför anstalt genom utslussningsåtgärder påverkas (10 kap. 1 § fängelselagen (2010:610)). Det rör sig således om att Sverige hittills valt en annan form av sanktion för denna gärning än flera andra medlemsstater. I och med att bestämmelsen om dubbel straffbarhet nu föreslås bli fakultativ kommer det att finnas möjlighet att ta hänsyn till sådana skillnader. Enligt regeringens bedömning torde rymning vara ett exempel på en gärning för vilken överlämnande bör kunna ske utan att det föreligger dubbel straffbarhet.⁷⁶

15.8 Tidigare överväganden om kriminalisering av rymningar och andra avvikelser

15.8.1 Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten

I överensstämmelse med gällande rätt upptogs i detta förslag – SOU 1944:69 – en motsvarande bestämmelse till dagens 17 kap. 12 § brottsbalken – främjande av flykt. Anledningen till att det borde vara straffbart att hjälpa något att rymma men inte att själv rymma eller försöka rymma berörs mycket kort i betänkandet. Det fastslås endast att ”Såsom framhållits av Thyrén (IX s. 225), föreligger för den fångne en så naturlig frestelse att söka rymma att gällande straffrihet för honom bör bibehållas.”⁷⁷

Det kan konstateras att mycket i samhället har ändrats sedan dess och att den här typen av argument har spelat ut sin roll för frågan om rymning bör vara kriminaliserat eller inte.

⁷⁵ Refererat i a.prop. s. 39.

⁷⁶ Prop. 2023/24:37 s. 42. Regeringen framhåller också de tilläggsdirektiv som beslutats avseende denna utredning (dir. 2023:74) och som behandlas i detta kapitel.

⁷⁷ SOU 1944:69 s. 198.

15.8.2 Säkert inlåst? En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004

I betänkandet Säkert inlåst? (SOU 2005:6) gjordes bedömningen att kriminalisering av rymning var ointressant för den grupp intagna som särskilt var i fokus i den utredningen, vilket var de som är placerade på anstalter med förhöjd säkerhet. En kriminalisering av rymning bedömdes inte ha någon effekt mot denna kategori intagna. De som är placerade på säkerhetsavdelningar är dömda till så långa straff att risken för ytterligare ett straff sannolikt inte skulle påverka den intagnes vilja att rymma. Det låg inte i uppdraget att ”mer allmänt studera frågor kring rymningar” och frågan om betydelsen av en kriminalisering för intagna som avtjänar kortare fängelsestraff ansågs falla utanför uppdraget.⁷⁸

15.8.3 Framtidens kriminalvård

I betänkandet Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54) gjorde Kriminalvårdskommittén bedömningen att rymning från anstalt eller avvikelse från en vistelse inte skulle straffbeläggas utan i stället leda till andra former av sanktioner, till exempel att den intagne inte beviljas vistelser utanför anstalt eller att tidpunkten för den villkorliga frigivningen skjuts upp.⁷⁹

Det konstaterades att i flera andra länder utgör rymning och frigivning från en anstalt eller avvikelse från en vistelse utanför anstalten en straffbar handling. Frågan om en sådan kriminalisering hade också uppkommit i utredningens arbete. Skälet för att kriminalisera rymning och avvikelse uppgavs vara att från samhällets sida tydligt markera att sådana gärningar inte accepteras. I denna fråga anförde kommittén följande.

Enligt kommitténs mening är det tillräckligt att göra en sådan markering inom ramen för den nuvarande lagstiftningen. Som framgått ovan har rymning inte ett särskilt högt straffvärde i den lagstiftning som finns i våra närmsta grannländer. Det finns som regel inte anledning att ha en annan

⁷⁸ SOU 2005:6 s. 121 f.

⁷⁹ SOU 2005:54 s. 603 ff. I betänkandet föreslogs också att ett förmånssystem skulle införas varvid rymning skulle kunna leda till nedflyttning till grundnivån, vilket bland annat kunde innebära att gemensamheten med andra intagna var mer begränsad, att sysselsättningsutbudet och fritidsutbudet var något mindre och att ersättningen för deltagande i anvisad sysselsättning var något lägre än på de förhöjda nivåerna, samt att kontakten med omvärlden som regel var kontrollerad och att permissioner endast medgavs av humanitära skäl.

syn på straffvärdet här. Med hänsyn till detta och till de utgångspunkter som allmänt gäller för att kriminalisera ett handlande (se avsnitt 21.2.2) gör kommittén bedömningen att en rymning från en anstalt eller ett avvikande från en vistelse utanför anstalten kan sanktioneras tillräckligt genom förmånssystemet och möjligheten att skjuta upp tidpunkten för den villkorliga frigivningen.

De handlingar som det här är fråga om kan skilja sig åt i väsentliga avseenden. Det kan röra sig om en intagen som kommer tillbaka några timmar för sent från en permission då den intagne närvarit på sitt barns examen. Men det kan också vara fråga om mycket allvarliga rymnings- eller fritagnings-situationer där vapen och våld används.

I det förstnämnda fallet har handlandet ett lågt straffvärde medan det i andra fallet kan ha ett mycket högt straffvärde. Enligt kommitténs mening kan avvikelser från en vistelse utanför anstalt och mindre allvarliga fall av rymningar sanktioneras på ett lämpligt genom det förmåns- och utslussningssystem som kommittén föreslagit. Vid avvikelse från en permission skall den dömda omedelbart återföras till anstalt. Det kan dröja innan vistelse utanför anstalt kan komma i fråga på nytt. Och det kan få till följd att den intagne placeras på grundnivån i förmånssystemet. Dessutom kommer inte tiden då den intagne varit frånvarande att räknas som verkställd strafftid.

Är det fråga om mer allvarliga fall där vapen och våld är inblandat finns det redan straffrättsliga sanktioner tillgängliga. Om den intagne t.ex. gjort sig skyldig till brott mot vapenlagstiftningen, misshandel eller människorov finns det möjlighet att vid straffmätningen ta hänsyn till att gärningen ägt rum i samband med rymning. Domstolen kan då döma ut ett längre fängelsestraff än vad som annars skulle ha varit möjligt. En sådan rymning har också betydelse för den fortsatta verkställigheten och kan förutom förflyttning, minskad möjlighet till vistelse utanför anstalt och förlust av andra förmåner även få till följd att villkorlig frigivning inte alls beviljas.⁸⁰

Frågan behandlades inte särskilt inte den efterföljande propositionen.⁸¹ Så vitt är känt för oss har inte frågan om rymning från anstalt eller andra laga frihetsberövanden diskuterats i något senare lagstiftningsärende än detta.

⁸⁰ A.bet s. 605 f.

⁸¹ Prop. 2009/10:135.

15.9 Nordisk utblick

15.9.1 Danmark

I Danmark kriminaliserades rymning 2002 på så sätt att den som flyr såsom anhållen eller intagen i anstalt kan straffas med böter eller fängelse högst två år (124 § straffeloven).⁸² Detsamma gäller den som är dömd till förvaring, den som är häktad och placerad i en institution, en ung lagöverträdare som med stöd av 74 a § genomgår särskilt behandling i annan institution, den som avtjänar fängelsestraffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll eller i annan institution. Slutligen gäller straffansvaret också den som avtjänar sitt fängelsestraff i annan institution. Såväl rymningar från öppna som slutna anstalter och institutioner avses.

Straffansvaret omfattar dock inte den som är frihetsberövad med stöd av 36 § udlændingeloven eller hjemrejselovens § 14 eller § 16, vilket i korthet handlar om att frihetsberöva en utlänning för att säkra utvisning eller överföring till ett annat land om det finns en väsentlig risk för att han eller hon försvinner. Det kan också vara ett frihetsberövande för att säkra kontrollen över en utlänning under asylprocessen samt vid ansökan om uppehållstillstånd.

Av förarbetena framgår att flykt föreligger när den intagne aktivt undandrar sig det frihetsberövande som han eller hon är underkastad. Vid andra institutioner än anstalt är det fråga om flykt när den intagne lämnar platsen utan tillstånd och detsamma när en intagen lämnar en transport eller avviker vid ledsagad vistelse utanför anstalt utan tillstånd. Det är dock inte kriminaliserat att inte komma tillbaka från en vistelse utanför anstalt, till exempel vid permission.⁸³ Uppsåt måste föreligga i relation till samtliga gärningsomständigheter.

Utgångspunkten är att straffet vid den första rymningen bestäms till ovillkorligt fängelse i 30 dagar. Det ska inverka skärpande om det är flera som flyr tillsammans eller om den har varit noga planerad.⁸⁴ Detsamma gäller om den som flyr var intagen i ett låst fängelse eller är dömd till förvaring. Om våld eller hot används mot kriminalvårdspersonal i samband med rymningen kan dömas för våld mot tjänsteman och rymning i konkurrens.⁸⁵

⁸² Lov nr. 382 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forvaltningsloven (Fangeflugt og begrænsning i indsattes adgang til aktindsigt m.v.).

⁸³ Greve m.fl., Kommenteret straffelov. Speciel del (8 uppl.) s. 62.

⁸⁴ Se lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.2.4 (FT 2001/02, 2. saml., Tillæg A 3317 ff.

⁸⁵ Greve m.fl., Kommenteret straffelov. Speciel del (8 uppl.) s. 62.

Vid sidan av detta kan den som rymmer få disciplinpåföljd, till exempel förflyttas till en strängare anstalt, sättas i isolering och inte beviljas villkorlig frigivning. En kombination av ordinarie straffpåföljd och disciplinpåföljd är vanligt förekommande. Ordningen motiveras av preventiva hänsyn och att det ska vara möjligt med en snabb reaktion.

Statistiskt sett tycks straff för rymningar vara ovanligt. Det kan noteras att det varken under 2021 eller 2022 var någon avvikelse bland de frihetsberövade asylsökande som stod under Kriminalvårdens kontroll. Vad gäller avvikelser eller rymningar från de slutna anstalterna är det som mest ett par per år som sker ”över muren”. De flesta sker i stället vid transporter eller i samband med till exempel sjukhusbesök. Majoriteten sker vidare från häkten och inte från anstalter.

Tabell 15.1 Avvikelser och rymningar från danska anstalter⁸⁶

2016–2022

Danmark	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Öppna anstalter	55	68	66	62	63	49	52
Slutna anstalter och häkten	1	1	2	3	5	7	3

15.9.2 Norge

I Norge är det kriminaliserat att undandra sig verkställigheten av ett ådömt frihetsstraff, vilket innebär att såväl fängelsestraff som ådömda förvaringsstraff omfattas. Under detta faller till exempel rymning liksom att inte återkomma till fängelset i rätt tid efter en permission. Avsikten är att alla straffavbrott som sker utan tillstånd ska omfattas av straffansvar.⁸⁷ Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader (straffeloven § 161).

Kriminaliseringen motiveras i förarbetena med att en sådan kan ha en preventiv effekt vad gäller att undandra sig ett utdömt straff. Det framhålls dock också att det kan diskuteras om det bör vara straffbart att undandra sig sitt eget straff mot bakgrund av de sanktioner som redan finns att tillgå, till exempel förflyttning till annan säker-

⁸⁶ Kriminalforsorgens Statistik 2022 s. 48 och 2021 s. 46 samt Kristoffersen (red.), Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2016–2020 s. 37.

⁸⁷ Se NOU 2002:4 s. 293 f., Ot.prp. nr 8 (2007–2008) s. 215 f. och 332 f. samt prop. 36 L (2015–2016) s. 6.

hetsklass eller indragen möjlighet till permission.⁸⁸ Försök är inte straffbart. Disciplinär påföljd ska inte användas kompletterande om det blir åtal, men den dömda kan komma att överföras till ett mer restriktivt fängelse. Inledningsvis hade kriminalvården exklusiv åtalsrätt, men nu gäller i stället att åtal kan underlåtas om inte ”allmenne hensyn tilsier påtale” (se straffprocessloven 62 a §).

Tabell 15.2 Avvikelser och rymningar från norska anstalter⁸⁹

2016–2022							
Norge	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Öppna anstalter	49	36	29	18	9	5	18
Slutna anstalter och häkten	1	4	–	1	–	1	1
Ej tillbaka efter permission	29	22	21	22	15	22	23

15.9.3 Finland

I Finland är *fångrymning* och försök därtill kriminaliserat enligt 16 kap. 16 § strafflagen.⁹⁰ Brottet är placerat bland brotten mot myndigheter. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

Det kriminaliserade handlandet består i att som fånge, anhållen eller som gripen person i myndigheternas förvar eller som en i militära disciplinlagen avsedd arrestant rymma eller försöka rymma från en straffanstalt eller ur annat förvar eller från den som bevakar, ledsagar eller transporterar honom. Tiden under vilken den intagne inte är i anstalt eller på annat förvar räknas inte in i strafftiden (se 7 § fängelselagen).

För att det ska vara fråga om rymning enligt den finska lagen krävs att gärningspersonen i något avseende har fått sin rörelsefrihet begränsad, ofta genom avstängning av passager eller genom bevakning. Det är inte fråga om en rymning när fången lämnar en öppen anstalt där någon särskild bevakning inte har ordnats och dörrarna inte har låsts. Inte heller den anses den göra sig skyldig till rymning som inte återvänder efter en permission. Det betraktas inte heller som rymning

⁸⁸ Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) s. 109.

⁸⁹ Statistik 2016–2020 ur Kristoffersen (red.), Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2016–2020 s. 38, senare år liksom statistik om permission ur Kriminalomsorgens årsstatistikk 2022 s. 50.

⁹⁰ RP 6/1997. År 1999 blev det uttryckligen angivet att också den som inte avtjänar straff men på annat sätt omhändertagits av myndigheterna omfattas av det straffbara området, men redan dessförinnan hade stadgandet tillämpats på så sätt, se a.prop. s. 63.

då en fånge som har fått särskilda rörelseinskränkningar beslutade till följd av arbete eller studier bryter mot föreskrifterna genom att inte återvända till sitt inkvarteringsställe. Avgörande betydelse för om en rymning ska stanna på försöksstadiet är hur väl bevakningen är ordnad. Försöksstadiet vad gäller rymning ansågs inte kunna avgränsas lika klart som det i allmänhet är möjligt att göra i relation till andra straffstadganden.⁹¹

I de finska förarbetena från 1999 konstateras att det inte är vanligt med kriminalisering av fångrymning utan att länderna i stället nöjer sig med möjligheten att straffa ett sådant handlande disciplinärt eller för de andra brott som handlandet inneburit, till exempel våld eller hot mot tjänsteman.⁹² Det ansågs föreligga flera skäl för en avkriminalisering, men också skäl emot. Rymningströskeln kan eventuellt höjas genom bestraffning och de ansågs också tänkbart att påföljderna vid rymning skulle bli enhetligare om de ådöms vid rättegång och inte vid ett administrativt disciplinärt förfarande. En rättegång ansågs också erbjuda bättre möjligheter till försvar. Kriminaliseringen behölls därför.⁹³

Vid avvikelse från öppen anstalt kan i stället en disciplinär sanktion som vistelse i enrum aktualiseras och den intagne överförs också till en sluten anstalt. Inte heller då räknas tiden för avvikelsen in i avtjänandetiden. Detsamma gäller den som inte kommer tillbaka efter en beviljad vistelse utanför anstalt, till exempel permission.

Tabell 15.3 Avvikelser och rymningar från finska anstalter⁹⁴

2016–2022

Finland	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Öppna anstalter	55	63	52	38	73	75	60
Slutna anstalter och häkten	4	5	1	1	2	4	13

⁹¹ A.prop. s. 92.

⁹² A.prop. s. 91.

⁹³ A. st.

⁹⁴ Statistik 2016–2020 ur Kristoffersen (red.), Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2016–2020 s. 37, senare år ur Brottspåföljdsmyndigheten, Statistisk årsbok 2022 s. 17 och 2021 s. 18.

15.9.5 Island

Enligt art. 110 i den isländska strafflagen (almenn hegningarlög) är det straffbart med fängelse i högst tre år att som intagen i fängelse planera (conspire) att rymma tillsammans med andra intagna. Det är mycket ovanligt med rymningar från såväl sluta som öppna anstalter på Island. Under åren 2016–2020 skedde inga rymningar från slutna anstalter och det var som mest två från öppna anstalter.⁹⁵

Vid rymning eller annan avvikelse räknas inte avvikelse tiden in i avtjänandetiden (se art. 20 Execution of Sentences Act No. 15/2016).

15.9.6 Sammanfattande reflektioner utifrån de nordiska ländernas regleringar

Det kan konstateras att samtliga nordiska länder har någon form av straffansvar föreskrivet för rymning eller annan avvikelse. Därtill gäller att den tid som den dömda inte är i anstalt inte räknas som avtjänad tid. Avvikelser och rymningar är ovanliga i hela Norden, särskilt från låsta anstalter. Straffsatserna är inte särskilt höga.

Sverige, som inte har kriminaliserat rymning och avvikelse, sticker inte ut jämfört med Finland och Danmark vad gäller antalet avvikelser varken från öppna eller slutna anstalter. Detta tyder möjligen på att en kriminalisering av rymning inte har någon större avskräckande effekt på det stora hela.

Eftersom vårt uppdrag är att överväga om det bör införas ett straffansvar för vissa typer av avvikelser redogör vi i nästa avsnitt för ett antal principer som bör beaktas när en nykriminalisering övervägs.

15.10 Om principer för kriminalisering

15.10.1 Inledning

Frågan om vad som kan eller bör kriminaliseras har diskuterats utförligt såväl inom rättsvetenskapen som inom filosofin under en mycket lång tid.⁹⁶ Något allennärådande svar finns trots detta ännu inte och de kriterier som finns för att bedöma frågan får anses vara relativt vaga.

⁹⁵ Kristoffersen (red.), *Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2016–2020* s. 38.

⁹⁶ Se t.ex. Lernestedt, *Kriminalisering: problem och principer*, med vidare hänvisningar.

En sak som det dock råder enighet om är att ett beteende endast bör kriminaliseras om det på ett eller annat sätt är skadligt, farligt eller på något sätt innebär en risk för en sådan skada eller fara. Endast orsakande av att annan upplever obehag anses inte utgöra skada.

Det måste också vara fråga om hot mot ett värde eller intresse som är värt att skydda på ett så ingripande sätt som genom kriminalisering – det kan till exempel vara angrepp mot liv, frihet, ära, hälsa, egendom, handlingsfrihet eller rörelsefrihet.⁹⁷ Vad som anses utgöra en skada eller en fara, liksom vilka intressen som är så skyddsvärda att det kan vara aktuellt med en kriminalisering, varierar med tiden och samhällsutvecklingen.⁹⁸ När en kriminalisering övervägs måste också slutligen möjligheten till missbruk (genom att skapa tillfälle för obehöriga påtryckningar) tas i beaktande.⁹⁹

Syftet med kriminalisering anses numera huvudsakligen vara att förebygga att vissa handlingar företas. Kriminaliseringens huvudmetod är med andra ord allmän avskräckning genom allmänprevention. Ett hot om straff ska få människor att avstå från en viss verksamhet; det är således fråga om ett slags psykologiskt tvång genom straffhot, eller om formell social kontroll om man så vill. En kriminalisering är också ett indirekt påstående om att gärningen är socialt förkastlig och därmed har en kriminalisering alltid en viss symbolfunktion.¹⁰⁰

Det anses dock självklart att kriminalisering aldrig bör tillgripas endast på grund av dess symbolvärde, men det kan vara ett skäl av flera. Genom lagstiftning definieras slutligen gränser för tillåtet respektive otillåtet bland medborgarna. En kriminalisering har därför också en viss moralbildande effekt, även om det är ytterst osäkert hur stor denna är.¹⁰¹

⁹⁷ Se 2 kap. regeringsformen för en katalog över ett slags centrala legitima värden.

⁹⁸ Se t.ex. SOU 2013:38 s. 506 och avsnitt 3.12.

⁹⁹ Jareborg, Brotten. Första häftet. Grundbegreppen. Brotten mot person s. 37.

¹⁰⁰ Jareborg, Straffrättsideologiska fragment s. 208 och Asp m.fl., Kriminalrättens grunder s. 39.

¹⁰¹ Ett välkänt exempel är förbudet mot köp av sexuell tjänst. Förbudet motiverades med att det ansågs vara ett angeläget samhälleligt intresse att bekämpa prostitution. Kriminaliseringen har utvärderats i bl.a. SOU 2010:49 och slutsatserna däri är att förbudet har haft en betydande normativ effekt samt bidragit till att bekämpa prostitutionen. När fridskränkingsbrotten infördes framhöll Lagrådet att det måste antas att en sådan straffbestämmelse kan få effekt i normbildande hänseende, se prop. 1997/98:55 s. 205. Även barnaga är ett framgångsrikt exempel på en kriminalisering som fått stor handlingsdirigerande effekt.

15.10.2 Närmare om kriminaliseringsprinciperna

Inledning

Inte sällan framhålls att en kriminalisering motiveras av att ett *visst intresse* ska skyddas. Det ska vara fråga om ett exakt definierat skyddsobjekt som behöver straffsystemets skydd (jämför för finsk samt tysk rätts del diskussionen om så kallad ”rättsgoda” eller ”rechstgut”). De intressen och värden som skyddas genom en kriminalisering och som ställs upp i ett straffbud brukar kallas för skyddsintressen eller skyddsobjekt. En gärningstyp bör, för att en kriminalisering ska vara acceptabel, vara tillräckligt straffvärd, det vill säga avse särskilt skyddsvärda intressen. Därtill bör inte avståndet mellan gärningstypen och skyddsintresset vara för stort. En kriminalisering bör också vara rimligt effektiv.¹⁰²

Det förtjänar att framhållas att en kriminalisering inte sällan innebär en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna, varför också förutsättningarna för att begränsa dessa rättigheter måste vara för handen. Det ska således vara fråga om begränsning genom lag, den ska vara noga avgränsad samt vara exakt definierad och ha acceptabla grunder, vilket innebär att en begränsning av en fri- eller rättighet genom kriminalisering alltid ska baseras på tungt vägande samhälleliga skäl.¹⁰³

En princip som också bör lyftas fram är den så kallade *ultima ratio-principen*. Den innebär ett krav på att alla andra medel för att nå social kontroll, som till exempel utbildning, information och administrativa sanktioner, ska ha visat sig vara eller kunna antas vara otillräckliga, för att kriminalisering ska få tillgripas. Frågan som lagstiftaren bör ställa sig är om det är möjligt att nå det eftersträvade målet på ett mindre ingripande sätt.

För att rättfärdiga kriminalisering brukar det ofta talas om att ett antal kriminaliseringsprinciper ska vara uppfyllda. Dessa principer utgör verktyg som kan användas för att analysera en kriminaliserings legitimitet. Försök att sammanfatta de viktigaste har gjorts vid ett antal tillfällen enligt vad som redovisas i korthet nedan.

¹⁰² Jareborg, Vilken sorts straffrätt vill vi ha? Om defensiv och offensiv straffrättspolitik s. 18 ff.

¹⁰³ Frände, Allmän straffrätt s. 18 ff.

Åklagarutredningens och Straffrättsanvändningsutredningens förslag till kriterier

Ett antal principer för kriminalisering togs fram av Åklagarutredningen i betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende* och dessa kom att i stora delar accepteras av riksdag och regering.¹⁰⁴ För att en kriminalisering ska framstå som befogad krävs att följande faktorer är uppfyllda.

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. En straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser för att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Regeringen, som menade att kriminalisering som metod för att hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet, anförde följande i den efterföljande propositionen.

Kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Rättsväsendet bör inte belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Kriminalisering är heller inte det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. [...]

Beträffande vissa förfaranden, såsom t.ex. misshandel och stöld, har kriminaliseringen en djup och traditionell folklig förankring, vilken har sin grund i människors etiska och moraliska värderingar. Sådana gärningar, vilka vanligen är straffbelagda genom bestämmelser i brottsbalken, utgör kärnan av det område som bör vara kriminaliserat. Det kan antas att upprätthållandet av straffansvar för sådana beteenden utgör en viktig grund för att brott i allmänhet anses som en klandervärd handling. Begreppet brott kopplas sålunda samman med handlingar vilka det sedan gammalt råder enighet om att de är förkastliga. En föreskrift om straffansvar blir därigenom en signal som talar om att det straffbelagda förfarandet inte endast kan föranleda en negativ reaktion från det allmännas sida utan att det också är socialt oacceptabelt. Detta sociala ogillande har säkerligen

¹⁰⁴ SOU 1992:61, prop. 1994/95:23 s. 55, bet. 1994/95:JuU2 och rskr. 1994/95:JuU2.

stor betydelse för efterlevnaden av straffsanktionerade bestämmelser, i vissa fall större än straffhotet som sådant.¹⁰⁵

Regeringen gav därefter 2011 en särskild utredare i uppdrag att återigen analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att en kriminalisering ska anses vara befogad. Enligt direktiven var en viktig utgångspunkt för utredningen det som regeringen framhållit ovan, nämligen att kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Detta eftersom en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Ett ytterligare skäl som nämns är att kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot dem som begår brott. Det framhålls särskilt att kriminalisering endast får användas när den metoden framstår som det mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet.¹⁰⁶

Straffrättsanvändningsutredningens betänkande *Vad bör straffas?* överlämnades 2013 och de slutsatser som redovisas blev i korthet att de skäl som Åklagarutredningen anfört för en försiktig användning av straffrätten alltjämt gjorde sig gällande. Det konstaterades dock att förhoppningarna om en ökad restriktivitet vid nykriminaliseringar inte hade infriats och att problemet med slentrianmässig kriminalisering var fortsatt stort. Utredningen fann att kriterierna inte beaktats i tillräcklig utsträckning, att kriterierna var för vaga för att på ett verkningsfullt sätt kunna begränsa användningen av straffrätt, att samhället hade förändrats sedan kriterierna lades fram samt att de internationella förpliktelserna på straffrättens område hade ökat.¹⁰⁷ Utredningen framhöll följande.

Det råder dock inte någon tvekan om att det finns beteenden som är så allvarliga eller skadliga att det för dessa inte går att undvara straffrätten. Det är regelmässigt inte heller något problem vare sig för lagstiftaren eller för samhällsmedborgaren att peka ut vilka dessa beteenden är och de är också straffbelagda i de allra flesta samhällsbildningar. Det är alltså fråga om sådana gärningar där kriminaliseringen är djupt förankrad och har sin grund i människors etiska och moraliska värderingar. Man brukar beteckna detta område som ”kärnstraffrätten”. Det handlar bl.a. om allvarliga angrepp mot liv och hälsa, egendomsbrott samt gärningar som

¹⁰⁵ Prop. 1994/95:23 s. 52 f.

¹⁰⁶ Dir. 2011:31 och dir. 2012:133.

¹⁰⁷ SOU 2013:38 s. 476 ff.

riktar sig mot den gällande samhällsordningen. [...] De kriterier för kriminalisering som utredningen ska ta fram bör ha sin utgångspunkt i vad som kännetecknar dessa de mest förkastliga eller de mest allvarliga gärningarna.

De kriterier, eller principer, som utredningen föreslog i sin modell för befogad kriminalisering blev dessa.

1. Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierbart och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
2. Det beteende (handlingssätt) som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
4. Kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. De överväganden som bör göras är:
 - a) Finns det redan en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet? Det vill säga: om det beteende som ska motverkas redan är straffbelagt bör inte någon ”dubbling” av kriminaliseringen ske.
 - b) Om en handlingsdirigerande regel behöver införas – kan det oönskade beteendet motverkas tillräckligt med en regel som inte är repressiv (en metod som innebär att staten styr medborgarnas beteenden genom någon form av tvång, som initieras av staten), till exempel en civilrättslig regel om skadestånd?
 - c) Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet måste övervägas om inte vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd kan användas i stället. Straff bör väljas i sista hand.

Som framhålls i utredningen skiljer sig kriterierna från Åklagarutredningens i vissa hänseenden. Kraven under punkterna 1–3 motsvarar det som i Åklagarutredningen samlades under ett kriterium, nämligen att det skulle vara fråga om en tillräckligt allvarlig gärning. Genom att spjälka kriteriet i tre menade utredningen att frågan om det är en tillräckligt allvarlig gärning hade konkretiserats och att det skulle få till följd att bedömningen inte reduceras till en ren uppfattning hos den som förordar kriminalisering. I kriterium fem samlades det som Åklagarutredningen hade delat upp på flera kriterier, nämligen olika effektivitetshänsyn. Även om det inte artikuleras rakt ut framhålls i utredningen att det anses förutsatt både att det inte finns någon annan effektiv metod att komma till rätta med det oönskade beteendet och att en kriminalisering i sig kan antas vara effektiv i åtminstone någon utsträckning.¹⁰⁸

15.11 Överväganden avseende kriminalisering av rymningar och avvikelser

15.11.1 Är kriminaliseringsprinciperna uppfyllda?

Finns det ett godtagbart skyddsintresse som kan motivera en kriminalisering?

Bedömning: En kriminalisering av rymningar och avvikelser från vissa frihetsberövanden kan utifrån rådande kriminaliseringsprinciper inte enbart motiveras av att samhället tydligt måste markera att sådana gärningar inte är accepterade.

Som ett led i att skydda statens brottsbeivrande och straffrättskipande verksamhet kan dock hävdas att det finns skäl att kriminalisera rymningar från kriminalvårdsanstalter, häkten (i de fall den dömda är häktad med anledning av misstanke om brott) och från särskilda ungdomshem. Skyddsintressena som skulle kunna motivera en kriminalisering i dessa fall är att säkerställa statens brottsutredande verksamhet och att utdömda påföljder kan verkställas på ett säkert sätt. Detta är godtagbara intressen för en kriminalisering (jfr 17 kap. brottsbalken). Även ur brottsoffrets per-

¹⁰⁸ SOU 2014:63 s. 475–499.

spektiv är det givetvis av vikt att den dömde respekterar den utdömda straffdomen.

Vid förvar som beslutas med stöd av utlänningslagen skulle det i stället främst vara statens möjligheter att tillse att utläningar inte vistas olovligt i riket eller skyldigheten att inte bryta mot ett myndighetsbeslut som motiverar en eventuell kriminalisering. Det förstnämnda skyddsintresset är i dagsläget främmande för svensk straffrätt och det framstår som tveksamt om det kan rättfärdiga en kriminalisering, särskilt mot bakgrund av att det sker så få rymningar från förvar. Vad gäller en kriminalisering utifrån skyldigheten att inte bryta mot myndighetsbeslut finns dock vissa liknande kriminaliseringar utifrån skyddsintresset att tillse att allmän verksamhet kan utövas.

Vid vissa kvalificerade förvar kan det vidare vara fråga om att skydda Sveriges säkerhet, vilket också är ett godtagbart skyddsintresse.

Det handlingsätt som skulle kriminaliseras vid rymning eller annan avvikelse kan orsaka skada på skyddsintressena.

En kriminalisering skulle inte äventyra tillämpningen av skuldprincipen och det finns inget tillräckligt starkt motstående intresse som talar emot en kriminalisering.

Skälen för vår bedömning

Som påpekades ovan när ett antal kriminaliseringsprinciper presenterades är den mest grundläggande frågan att ta ställning till vid en nykriminalisering om det finns ett intresse som är värt att skydda på ett så ingripande sätt som genom kriminalisering. Att staten kan beivra brott, att utdömda påföljder kan verkställas utan otillbörliga störningar och att lagakraftvunna domar respekteras är av stor vikt och av grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle. Ur ett brottsofferperspektiv är det givetvis av vikt att utdömda påföljder faktiskt verkställs och att den dömde hålls frihetsberövad under sin strafftid.

Flera av de nuvarande straffstadgandena i 17 kap. brottsbalken har också införts för att säkerställa just dessa intressen, till exempel främjande av flykt och skyddande av brottsling.¹⁰⁹ Det får därför anses vara fråga om godtagbara skyddsintressen om kriminaliseringen syftar till

¹⁰⁹ Se t.ex. prop. 1992/93:141 s. 48.

att säkerställa något av detta. Det kan inte heller uteslutas att vissa personer utgör en fara för samhället om de rymmer. Målsäganden har givetvis ett berättigat intresse av att den dömda följer det som framgår av domen. Enligt vår mening skulle en kriminalisering av rymningar eller annan avvikelse från kriminalvårdsanstalt, häkte i de fall den dömda är häktad med anledning av misstanke om brott och från särskilda ungdomshem således svara mot godtagbara skyddsintressen.

Vad gäller förvar av utlänningar är frågan dock mer komplex. Det handlar vid förvar varken om brottsbekämpning eller om att verkställa en utdömd påföljd utan i stället i första hand om att frihetsberöva en utlänning i syfte att säkerställa att han eller hon inte vistas olovligt i landet. Beslut om sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar får förvisso endast meddelas om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. I dessa fall kan det därför skönjas ett sekundärt intresse av brottsbekämpning, men det är inte det primära när det kommer till förvar.

Därtill kommer att det saknas konkret brottsmisstanke vid förvar, vilket är en betydelsefull skillnad mot häktning. I de allra flesta fall finns heller ingen anledning att befara att den förvarade skulle vara farlig för sin omgivning eller skulle göra sig skyldig till allvarliga brott om han eller hon skulle avvika. Även om det är en angelägen uppgift att garantera att utlänningar inte vistas olovligen i Sverige framstår det enligt vår mening inte lika angeläget att kriminalisera rymning från förvar av de nu angivna skälen.

Förvar kan dock också ske vid vissa kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar och då kan skyddsintresset vara Sveriges säkerhet, vilket är ett godtagbart skyddsintresse. I dessa fall kan det också tänkas att vissa personer utgör en fara för samhället om de rymmer. Detta talar för att kriminalisering från förvar på den grunden skulle kunna svara mot ett godtagbart skyddsintresse.

Det finns också, som visats ovan, ett antal brottstyper som kriminaliserar beteendet att bryta mot myndighetsbeslut. Att tillse att allmän verksamhet kan utövas anses vara ett godtagbart skyddsintresse.

Sammantaget svarar en kriminalisering av rymning från verkställigheten av ett fängelsestraff, från slutna ungdomsvård, från ett beslut om häktning på grund av misstanke om brott och från ett beslut om förvar avseende utlänningar mot godtagbara skyddsintressen. Det handlings-

sätt som skulle kriminaliseras vid rymning kan också orsaka skada på skyddsintressena.

Numera är det nog också så att rymning från i vart fall kriminalvårdsanstalt är en sådan gärning som många anser bör vara straffbar. På så sätt har det skett en förändring i samhällets syn på rymningar och det kan hävdas att en kriminalisering skulle ha sin grund i de flesta människors etiska och moraliska värderingar (jfr ovan avsnitt 15.8.2).

15.11.2 Finns det ett behov av en kriminalisering?

Bedömning: Det kan hävdas att det finns ett behov av att kriminalisera rymningar och avvikelser från kriminalvårdsanstalter i syfte att förebygga att sådana handlingar företas. Nuvarande sanktionssystem verkar inte ha en tillräckligt handlingsdirigerande effekt. Detta gäller särskilt om systemet med villkorlig frigivning avskaffas eller blir mer restriktivt.

Då det är så få rymningar från häkte, förvar och särskilda ungdomshem framstår behovet av kriminalisering som mindre avseende sådana frihetsberövanden. Att det inte finns någon sanktion att ta till i de fallen – till exempel uppskjuten villkorlig frigivning – talar dock med viss styrka för att någon form av sanktionsmöjlighet bör införas.

Inledande om problembilden

Sett till problembilden, det vill säga antalet rymningar och avvikelser från anstalt, häkte, förvar och särskilda ungdomshem, så kan inte annat sägas än att problemet inte förefaller vara anmärkningsvärt stort. Detsamma gäller i övriga Norden. För att repetera de statistiska siffrorna som redovisats tidigare i detta kapitel så har det mellan 2020–2023 inte varit någon direktrymning från anstalt med säkerhetsklass 1 och 2 eller från häkte. Under 2023 var det dock två övriga rymningar, det vill säga att en intagen i anstalt eller häkte avlägsnade sig från de medarbetare som bevakade den intagne, i samband med transport, för rättning eller bevakad utevistelse. En av dessa var en fritagning.

Det var vidare 74 direktavvikelser från anstalter med säkerhetsklass 3 år 2023 och 93 år 2022. Det sker också en del avvikelser, dock

inte direkt från anstalt, från anstalter med säkerhetsklass 2: 28 under 2022 och 38 under 2021.

Vad gäller de som avtjänar sluten ungdomsvård var det en avvikning under 2023 från ett särskilt ungdomshem genom att den dömden inte återkom efter en obehållad vistelse utanför hemmet. Under 2022 var det två avvikelser och under 2021 var det sex avvikelser och under 2020 var det 26 avvikelser.

Från förvar var det fyra fullbordade rymningsincidenter såväl 2022 som 2023, tre 2021 och fyra 2020.

Problemet med rymningar och andra avvikelser framstår således som reellt och beaktansvärt främst i relation till kriminalvårdsanstalter med säkerhetsklass 2 och 3. I övrigt tycks de som är frihetsberövade redan i dagsläget rätta sig efter den norm som skulle fångas i ett straffbud vid en kriminalisering. Behovet av en kriminalisering kan därför ifrågasättas särskilt i relation till häktning, förvar och avtjänande av sluten ungdomsvård. Statistiken visar enligt vår mening att en eventuell kriminalisering främst är angelägen för att stävja rymningar från just kriminalvårdsanstalter.

Finns det någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet?

När behovet av en kriminalisering analyseras måste beaktas vilka möjligheter som finns att sanktionera rymningar och andra avvikelser med stöd av dagens reglering. En viktig princip för kriminalisering är att sådan inte bör komma fråga om det finns någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. Straff ska väljas i sista hand.

Det sätt på vilket rymningar och avvikelser hanteras i dag kan sammanfattas enligt följande. För den som avtjänar ett fängelsestraff är det fråga om misskötsamhet som kan, och ofta leder till, minskad rätt till permissioner och annat avtjänande utanför anstalt, överflyttning till en anstalt med högre säkerhet, varning enligt 12 kap. 1 § fängelselagen samt att tidpunkten för den villkorliga frigivningen skjuts upp.¹¹⁰ Just rymning nämns i förarbetena som ett exempel som bör leda till att den

¹¹⁰ En varning ska normalt meddelas i anslutning till överträdelsen, se prop. 2009/10:135 s. 171.

villkorliga frigivningen skjuts upp.¹¹¹ Den tid som den intagne är avviken räknas inte som avtjänad strafftid.

Den som rymmer från ett särskilt ungdomshem där han eller hon avtjänar slutna ungdomsvård kan förflyttas till en säkrare och mindre öppen avdelning. Han eller hon kan också fråntas möjligheten att vistas utanför hemmet. Den tid som den intagne är avviken räknas inte som avtjänad strafftid.

Den som rymmer från häktet kan, utöver möjligen att förflyttas till en säkrare placering, inte tilldelas någon sanktion. Kriminalvården anser inte heller att varning enligt 12 kap. 1 § fängelselagen kan utdelas för misskötsamhet i häkte, men att sådan misskötsamhet kan läggas till grund för bedömning i ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning på samma sätt som misskötsamhet i anstalt. Det krävs dock att den dömde verkställer påföljden under den tid som misskötsamheten inträffar om den ska kunna läggas till grund för uppskjuten villkorlig frigivning.¹¹²

Med stöd av *ultima ratio-principen* kan således på goda grunder – särskilt vad avser rymningar och avvikelser från anstalt där flera sanktioner finns att tillgå – hävdas att det är möjligt att nå den önskvärda beteendeförändringen på ett mindre ingripande sätt. I tidigare lagstiftningsärenden har den ovan beskrivna ordningen ansetts vara den mest lämpliga för att hantera misskötsamhet. Det har också bedömts att den samhälleliga markeringen mot rymning är tillräcklig genom detta system, särskilt i ljuset av att straffvärdet för rymning inte är särskilt högt i våra nordiska grannländer (se ovan avsnitt 15.6).

Det sker dock ett relativt stort antal rymningar och avvikelser från de lägre säkerhetsklasserna, trots det nuvarande sanktionssystemet, vilket talar för att det inte är möjligt att nå det eftersträlvade målet – inga rymningar eller avvikelser – på ett mindre ingripande sätt. Om den villkorliga frigivningen avskaffas eller görs mer restriktiv förloras också möjligheten att skjuta upp tidpunkten för den villkorliga frigivningen, vilket innebär att den mest ingripande sanktionen försvinner. En kriminalisering av rymning och avvikelser från kriminalvårdsanstalt har därför ett större berättigande i ett reformerat system där villkorlig frigivning som huvudregel inte sker.

¹¹¹ Se t.ex. prop. 2005/06:123 s. 56. Det bör också framhållas att då var kravet för att skjuta upp den villkorliga frigivningen synnerliga skäl, numera är det särskilda skäl.

¹¹² Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) s. 13, 30 och 34.

Vad gäller de andra frihetsberövandena – vid särskilda ungdomshem, häktning och förvar – finns ingen direkt sanktion att tillgå vid rymning eller annan avvikelse. Vad gäller häktning anser vi dock att det måste beaktas att den frihetsberövade personen ännu inte är dömd för brott. Det är enligt vår mening inte särskilt anmärkningsvärt att någon administrativ sanktion inte finns att tillgripa förrän personen döms för brottet. Detsamma gäller enligt vår mening vid förvar. Inte heller i de fallen är personen dömd för brott. Eventuella tredska under migrationsprocessen torde också påverka framtida beslut om rätt att fortsatt vistas i Sverige.

Även om det givetvis är av vikt att beslut om häktning och förvar följs anser vi att det mot bakgrund av att det är så få rymningar eller andra avvikelser i dessa fall inte kan anses finnas ett behov av ytterligare sanktioner i relation till de häktade och de som är förvarade med stöd av utlänningslagen.

Vad gäller sluten ungdomsvård är situationen dock en annan eftersom det är fråga om en lagakraftvunnen brottmålsdom som verkställs. Det finns skäl som talar för att det borde finnas en sanktion att tillgå vid grövre misskötsamhet som till exempel rymning och det kan inte uteslutas att en sanktion skulle verka handlingsdirigerande. I relation till de som avtjänar sluten ungdomsvård uppstår dock en särskild problematik mot bakgrund av hur dagens påföljdssystem för unga lagöverträdare är uppbyggt.

De har redan dömts till lagens strängaste straff och i praktiken är det svårt att se att de skulle dömas till ett kortare fängelsestraff eller en annan ungdomspåföljd – den kan ju inte verkställas eftersom de är intagna för att avtjäna sluten ungdomsvård. Någon reell sanktion skulle det därför inte bli fråga om och eftersom rymning anses ha ett inte särskilt högt straffvärde skulle de förmodligen få böter som påföljd. Det framstår därmed som tveksamt om en ytterligare påföljd skulle fylla någon annan funktion än en rent symbolisk avseende barn och unga som avtjänar sluten ungdomsvård. En kriminalisering skulle förmodligen inte ha den avsedda avskräckande effekten. Det bör också beaktas att en ordning som innebär att barn och unga ska avtjäna sina straff i kriminalvårdsanstalt i stället för i särskilda ungdomshem just nu beredes i Regeringskansliet. Även denna grupp lageröverträdare kommer således inom en inte alltför lång framtid att omfattas av de regler som enligt fängelselagen gäller för vuxna lagöverträdare, vilket

innebär att sanktionsmöjligheter kommer att finnas också i relation till denna grupp.¹¹³

Mot att en kriminalisering behövs kan slutligen också framhållas att det kommer att vara fråga om mycket olika beteenden och att de beteenden som framstår som klandervärda ofta kommer att vara sådana att de kan träffas av straffansvar avseende något annat brott med stöd av redan gällande regler. Används vapen finns till exempel stränga straff att tillgå via vapenlagen. Det kan också tänka sig att fråga är om våld eller hot mot tjänsteman, människorov eller olaga frihetsberövande (om personal t.ex. stängs in). I straffvärdebedömningen kan vidare beaktas att det är fråga om ett brott som skett i samband med verkställigheten av ett fängelsestraff. Det nu sagda gäller för samtliga typer av frihetsberövanden som diskuteras i detta kapitel.

Slutligen bör också nyttan av en kriminalisering av rymning och avvikelser diskuteras. Det hävdas ofta att kriminalisering är handlingsdirigerande och det kan inte uteslutas att en sådan i vissa fall skulle leda till ett minskat antal rymningar och avvikelser. Några säkra slutsatser kan dock inte dras, men det är å andra sidan inte sällan fallet när en nykriminalisering beslutas. Det avgörande är därför i stället om en kriminalisering kan antas vara effektiv i åtminstone någon utsträckning.

Det som främst talar emot att en kriminalisering skulle verka handlingsdirigerande är att många av de som avtjänar straff redan är dömda till långa fängelsestraff eller lång sluten ungdomsvård. Risken att få avtjäna ytterligare en tid i anstalt eller på ett särskilt ungdomshem på grund av en rymning eller en avvikelse skulle därför förmodligen inte spela någon avgörande betydelse (se också just ovan om svårigheten att välja en adekvat påföljd för barn eller unga). Effekterna av en kriminalisering är därför osäkra. Detsamma gäller de som är häktade med anledning av misstanke om brott – häktning sker endast då det är fråga om brottslighet av visst allvar. För de som är förvarstagna tycks nuvarande regler fungera väl sett i ljuset av det låga antalet rymningar. Effekten av en kriminalisering framstår därmed som osäker.

¹¹³ Se SOU 2023:44 och regeringsuppdrag att förbereda inrättande av särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år inom Kriminalvården.

Vissa särskilda överväganden avseende unga lagöverträdare

För de unga som avtjänar sina straff på särskilda ungdomshem framstår det som särskilt olyckligt med avvikelser. Tidigare har framhållits att forskningen visar vikten av att minimera antalet behandlingssammanbrott.¹¹⁴ Enligt dessa studier kan möjligen dåliga resultat av institutionsbehandling, i vart fall delvis, förklaras av att vistelsen avbrutits.

Det har också betonats att det är känt att rymningar stör planerad behandling och ökar risken för antisocialt beteende och att sådana dessutom kan påverka andra ungdomar till att handla på samma sätt. Ett behandlingssammanbrott kan medföra att behandlingsinsatsen avslutas, men det kan också leda till en ny placering på andra institutioner. Vistelser av varierande längd på flera institutioner kan i sin tur resultera i instabilitet. Bristen på stabilitet kan ha betydelse för den unges allmänna utveckling, men den kan också ha betydelse för effekten av de nya åtgärder som sätts i gång.

Den unges beteende på en ny institution och förmåga att tillgodogöra sig en ny behandlingsinsats påverkas vidare av hans eller hennes upplevelser på tidigare institutioner. Detta visar enligt tidigare utredningar att behovet av att minimera antalet behandlingssammanbrott, däribland avvikelserna, bland unga är särskilt stort. Det nu sagda kan tas till intäkt för att det är särskilt viktigt att barn och unga inte rymmer eller avviker och att det därför är viktigt med en tydlig handlingsdirigerande regel mot rymning i dessa fall. Som visats ovan är dock säkerheten numera sådan att det är mycket ovanligt med avvikelser från särskilda ungdomshem.

15.11.3 Vår sammanfattande bedömning och slutsats

Bedömning: Även om det finns vissa skäl som talar för en kriminalisering av rymningar och avvikelser anser vi inte att de är tillräckligt starka för att i det nuvarande systemet motivera en sådan.

Om den villkorliga frigivningen avskaffas framstår dock skälen för en kriminalisering av rymning från särskilt kriminalvårdsanstalt som mer övertygande.

¹¹⁴ SOU 2004:122 s. 486 med hänvisningen till Andreassen, Institutionsbehandling av ungdomar – Vad säger forskningen (2003) s. 147 ff. Då skedde det dock betydligt fler avvikelser: under perioden 1999–2001 skedde 86 avvikelser från avtjänande av sluten ungdomsvård.

Skälen för vår bedömning

Vi har ovan kommit fram till att en kriminalisering av rymningar från kriminalvårdsanstalt, häkte, förvar samt särskilda ungdomshem skulle svara mot godtagbara skyddsintressen.

Mot bakgrund av den statistiska bilden anser vi att det främst finns skäl att kriminalisera rymningar från kriminalvårdsanstalter. Det är där problemet är som störst och det är där det står klart att de handlingsdirigerande regler som redan finns, till exempel att fatta beslut om uppskjuten villkorlig frigivning, inte tycks fungera tillfredsställande. Då det är så få rymningar från särskilda ungdomshem, häkte och förvar tycks den norm som skulle fångas i ett straffbud redan följas. I vart fall är säkerheten så hög att det är mycket svårt att rymma. Därmed framstår det inte som lika berättigat med en kriminalisering i de fallen. Vid slutet ungdomsvård bidrar också påföljdssystemets nuvarande utformning till särskilda svårigheter som också talar emot en kriminalisering.

Det är oklart i vilken mån en kriminalisering skulle verka handlingsdirigerande och i den meningen vara effektiv. Vi anser dock inte att det är uteslutet att en kriminalisering skulle kunna få en viss avskräckande effekt och därigenom verka allmänpreventivt. Mot detta ska dock ställas att kriminalisering som metod att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet och att rättsväsendet inte bör belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. I detta hänseende bör dels beaktas att myndigheterna i rättskedjan redan är mycket hårt belastade dels att straffvärdet för de rymningar som sker idag inte är särskilt högt, vilket också visas av hur våra nordiska grannländer utformat straffskalorna för brottstypen rymning.

I de fall där det framstår som särskilt angeläget med en kriminalisering finns därtill redan en fungerande sanktionsmekanism – nämligen att skjuta upp tidpunkten för den villkorliga frigivningen.

Vår sammantagna bedömning är därför att det finns alternativa metoder som är tillräckligt effektiva för att motverka rymningar och andra avvikelser. Det bör dock framhållas att det är av yttersta vikt att Kriminalvården reagerar adekvat vid rymningar och avvikelser genom att använda möjligheten att skjuta upp tidpunkten för den villkorliga

frigivningen med stöd av 26 kap. 6 a § brottsbalken vid sådan allvarlig misskötsamhet som rymning ostridigt utgör.

Med det sagt anser vi sammanfattningsvis att det i dagsläget inte föreligger tillräckliga skäl för att kriminalisera rymning och avvikelser från den typ av frihetsberövanden som räknas upp i våra direktiv. Då det emellertid ingår i vårt uppdrag att lämna ett förslag presenterar vi ett sådant i kapitel 23.

16 Konsekvensutredning

16.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i en rad olika avseenden. Om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen enligt 15 § föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen. Enligt 16 § anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:138) om konsekvensutredningar i kraft, samtidigt som förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning upphävdes. Den nya förordningen gäller dock inte för särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet (se övergångsbestämmelserna p. 2 och 3). Däremot gäller dock fortfarande 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen för särskilda utredare som har tillkallats före den 6 maj 2024 (se övergångsbestämmelserna p. 4).

Enligt 6 § ska en konsekvensutredning innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,

5. uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Vi bedömer att våra förslag inte får några effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, varför 7 § inte berörs närmare.

I direktiven till utredningen anges att förslagets konsekvenser för barn och unga ska redovisas liksom hur föreslagna åtgärder kan bidra till uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen om jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.¹ Om det finns flera alternativ ska utredningens ställningstaganden motiveras utifrån kostnadseffektivitet.

Vi har i betänkandet löpande beskrivit de problem som vi identifierat, lämnat förslag på åtgärder samt presenterat alternativa lösningar och redogjort för effekter om någon reglering inte kommer till stånd. I relevanta delar innehåller våra överväganden även en bedömning av förslagets förenlighet med Europakonventionen och de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Det som sagts där upprepas inte i detta kapitel. Våra bedömningar och förslag beträffande tidpunkt för ikraftträdande och övergångsbestämmelser redovisas i kapitel 17.

¹ För att barnkonventionen ska få genomslag och betydelse för rättstillämpningen ska konventionen synliggöras i förarbeten till lagstiftning där konventionen kan vara relevant, se t.ex. prop. 2017/18:186 s. 94 och 97.

16.2 Vilka berörs av våra förslag?

Bedömning: De som närmast berörs av våra förslag är dömda personer och brottsoffer samt deras anhöriga.

Vidare berör förslagen Kriminalvården, övervakningsnämnderna, Rättsmedicinalverket samt i mindre utsträckning Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna och rättsliga biträden.

I viss mån berörs också kommuner och regioner samt hälso- och sjukvården som i samverkan med frivården kommer att behöva ge insatser till fler dömda.

Statens institutionsstyrelse, Migrationsverket och Polismyndigheten berörs inte alls.

16.2.1 Dömda personer, brottsoffer och anhöriga

På ett övergripande plan har vår uppgift varit att lämna förslag som ökar samhällsskyddet främst vid allvarlig och upprepad brottslighet, minskar risken för återfall i brott, leder till ökad trygghet för brottsoffer samt medför skärpta reaktioner vid återfall i brott.²

De förslag som lämnas av utredningen bedöms svara mot dessa mål och vara ändamålsenliga, i den meningen att de innebär ett ökat samhällsskydd som gagnar brottsoffer såväl på kort som lång sikt. En utgångspunkt för våra överväganden har varit att straffrättsliga åtgärder endast i mycket begränsad utsträckning kan påverka brottsnivån i samhället och att straffrättsliga reaktioner i alltför stor utsträckning angriper symtom, snarare än orsaker. Vi lämnar därför endast förslag som vi bedömer vara i någon mån effektiva vad gäller att minska brottsligheten och öka tryggheten för brottsoffer.

Förslagen som lämnas berör enskilda personer, framför allt de som begår brott och de som utsatts för brott eller riskerar att utsättas för brott. Särskilt de som kommer att dömas till säkerhetsstraff kommer att påverkas. Även anhöriga till dessa personer berörs.

² Se direktiven i bilaga 1 och 2.

16.2.2 Kriminalvården

Förslagen påverkar i stor utsträckning Kriminalvården liksom anställda vid Kriminalvården. Myndighetens verksamhet är redan påverkad av de senare årens kriminalpolitik och vi har argumenterat för att det finns goda skäl för att beakta detta, till exempel vad gäller förslagets ikraftträdande och val av alternativ när det finns flera förslag.

Den ökade trängseln bland intagna tillsammans med minskad bemanningstäthet – vilket redan är en realitet – innebär bevisligen bland annat en ökad risk för utsatthet och hot- och våldsincidenter samt en i övrigt upplevd försämrad arbetsmiljö och medföljande risk för bestående bemanningssvårigheter. Även för de intagna innebär det en ökad risk för utsatthet, hot och våldsincidenter samt en allmän upplevelse av en försämrad trygghet i boendemiljön, men även ökade risker i fråga om bland annat personlig integritet och hälsa samt en återanpassning till ett liv utanför anstalt.

Kriminalvården måste ges förutsättningar att utföra sitt uppdrag: att verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt samt att förebygga återfall i brott.

Kriminalvården behöver också anpassa sin utslussningsverksamhet efter våra förslag i kapitel 13 och 14, där vi föreslår en samlad frigivningsförberedande åtgärd och en ny verkställighetsform: avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende. Den nya tidsbestämda påföljden säkerhetsstraff innebär dessutom att Kriminalvården måste anpassa sin verksamhet till en helt ny straffart och en ny slags verkställighetsform som ur ett straffrättsligt perspektiv principiellt skiljer sig åt från såväl tidsbestämda fängelsestraff som fängelse på livtid.

16.2.3 Övriga rättsvårdande myndigheter

Rättsmedicinalverket, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna kommer att påverkas av förslaget om säkerhetsstraff, främst för att det är fråga om ett nytt påföljdsalternativ som motiveras delvis utifrån riskaspekter utöver förtjänst utifrån brottets svårhet. Myndigheterna behöver också genomföra utbildningsinsatser samt förändra till exempel IT- och metodstöd. Våra förslag innebär vidare ett antal tillkommande brottmål samt tillkommande ärendetyper som förläng-

ning av säkerhetsstraff och tillstånd till villkorad utslussning, vilket påverkar dessa tre myndigheter.

Vad gäller de kostnader som förslagen innebär för Åklagarmyndigheten bedöms de, efter dialog med myndigheten, rymmas inom befintlig anslagsram. Vi redovisar därför inte de kostnader som kan förväntas uppstå för myndigheten nedan. Vi vill dock särskilt framhålla att de reformer som redan genomförts, liksom de förslag som för närvarande bereds och utreds, sammantaget kan komma att innebära att myndigheten behöver en ökad anslagsram de kommande åren.

16.2.4 Kommuner och regioner samt hälso- och sjukvård

I viss mån berörs också kommuner och regioner samt hälso- och sjukvården som i samverkan med frivården kommer att behöva ge insatser till fler dömda. Detta är en följd främst av vårt förslag att alla som döms till fängelse på viss tid ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning. Samtidigt kommer dessa dömda att få stöd av frivården och därmed kan belastningen på till exempel socialtjänsten minska med anledning av förslaget. Några ekonomiska konsekvenser bedöms därför inte uppkomma för dessa aktörer med anledning av våra förslag.

16.3 Ekonomiska konsekvenser och finansiering

16.3.1 Övergripande effekter av våra förslag och vissa ingångsvärden

Vissa av de förslag som lämnas kommer att innebära att strafftiderna ökar. Det gäller främst förslagen om skärpta reaktioner under skyddstillsyn, säkerhetsstraff, att ny villkorlig frigivning inte ska beviljas från den del som förklarats förverkad vid misskötsamhet eller återfall i brott samt ändringarna i 29 kap. 4 § brottsbalken.

Våra skärpningsförslag är inte begränsade till någon enskild brotts- typ utan kommer i stället att slå brett och träffa alla som döms till fängelsestraff samt de som får sin skyddstillsyn undanröjd. Detta innebär ökade kostnader främst för Kriminalvården, men som konstaterats i ett antal tidigare utredningar är det förenat med stora svårigheter att beräkna hur stora dessa kommer att bli.³ Bedömningen försvåras även

³ Se t.ex. SOU 2021:35 och SOU 2023:44.

av att andra omständigheter påverkar antalet utdömda fängelseår (nedan straffmassan), såsom brottsutvecklingen, de brottsutredande myndigheternas prioriteringar och resurstilldelning till desamma samt domstolarnas tillämpning av de aktuella bestämmelserna.

De senaste åren har en rad olika reformer genomförts som både var för sig och tillsammans kommer att innebära att längre strafftider döms ut. Det finns dessutom flera förslag som för närvarande bereds och som, för det fall de leder till lagstiftning, kommer att innebära att längre strafftider döms ut. Det kan därför inte bli fråga om annat än grova uppskattningar av förslagens ekonomiska konsekvenser och bedömningarna är oundvikligt förenade med flera och i vissa fall betydande osäkerhetsmoment.

Vi återkommer till dessa svårigheter i det följande och i kapitel 24 för vi ytterligare resonemang.

Om inget annat anges bygger uppgifterna nedan på Brås officiella kriminalstatistik liksom på uppgifter från Kriminalvården som utredningen erhållit. Kostnaden för ett dygn i fängelse, den så kallade vårddygnskostnaden, utgår i de beräkningar som redovisas i detta kapitel från 2026 års kostnadsläge, som är det år då våra förslag föreslås träda i kraft. Kriminalvården har i en rapport till regeringen prognosticerat vårddygnskostnaden till 4 300 kronor 2026, vilket innebär att kostnaden för ett fängelseår uppgår till cirka 1,6 miljoner kronor.⁴ Som också framgår av rapporten inkluderar dock inte detta belopp planerade lönesatsningar, övriga satsningar på anställningsvillkor eller kostnader med anledning av nybyggnation. Skulle även dessa faktorer inkluderas uppgår vårddygnskostnaden enligt uppgift från Kriminalvården i stället till 5 200 kronor. Utredningen har dock valt att utgå från en vårddygnskostnad om 4 300 kronor i beräkningarna i detta kapitel, men vill framhålla att det är av vikt att regeringen i den fortsatta beredningen tar hänsyn till den vårddygnskostnad som är aktuell vid genomförandet och inför ikraftträdandet gör beräkningar utifrån situationen som den ser ut då. Även gällande vårddygnskostnaden som sådan är således beräkningarna förenade med stora osäkerhetsmoment.

Vad gäller säkerhetsstraff utgår vi i stället från en vårddygnskostnad om 6 200 kronor enligt vad som närmare motiveras nedan. Årskostnaden för ett säkerhetsstraff är således 2 263 000 kronor.

⁴ Kriminalvården, Dygnskostnader i anstalt och häkte (dnr KV2023-3852) s. 7.

Samtliga de kostnadsökningar vi redovisar kommer inte att uppstå med en gång utan i stället kommer ökningarna att inträda successivt. Vi försöker i så stor utsträckning som möjligt redovisa när i tiden effekterna inträder.

16.3.2 Säkerhetsstraff

Bedömning: Förslaget om säkerhetsstraff kommer att medföra ökade kostnader för främst Kriminalvården och Rättsmedicinalverket, men även för Sveriges domstolar, anslaget för rättsliga biträden samt Åklagarmyndigheten.

Återfallsstatistiken samt lagföringsstatistiken ger vid handen att omkring 45 personer årligen kan komma att dömas till säkerhetsstraff. Antalet kommer dock att minska över tid med anledning av att de mest återfallsbenägna personerna kommer hållas inlåsta och därmed förhindras att begå brott ute i samhället.

I ett första skede uppstår från ikraftträdandet kostnader om 31 miljoner per år för Kriminalvården avseende skillnaden i vårdkostnad mellan att den dömda avtjänar ett säkerhetsstraff i stället för ett fängelsestraff. Därefter uppkommer en ökad kostnad successivt från 2031 med anledning av att de säkerhetsstraffdömda inte frigges villkorligt, vilken vi beräknar till 339 miljoner kronor per år.

En större kostnadsökning uppstår därefter när maximitiden eventuellt förlängs, vilket kommer att ske tidigast 2032. Varje förlängningsår kommer att kosta 2,3 miljoner kronor. En förlängning om 3 år i alla de 45 fallen innebär en kostnad om cirka 306 miljoner kronor, medan 6 års förlängning leder till en kostnad om 611 miljoner kronor och 9 år 917 miljoner kronor.

Syftet är dock att förlängning endast ska ske undantagsvis, varför det kan uppskattas att fem personer per år får sitt straff förlängt med 6 år, vilket skulle innebära en kostnad om 68 miljoner kronor för förlängningsåren. Skulle förlängningen i stället uppgå till 9 år blir kostnaden 102 miljoner kronor.

Regeringen måste noga följa upp effekterna och tillämpningen av säkerhetsstraffet och tillföra Kriminalvården medel utifrån hur den praktiska tillämpningen utvecklas.

För Rättsmedicinalverket medför säkerhetsstraffet ökade kostnader om 8,2 miljoner kronor från dagen för ikraftträdandet för utförandet av riskutredningar (enligt vårt förslag 2028). Vi bedömer att den kostnaden kommer att vara avtagande och kan förväntas uppgå till 6,3 miljoner kronor per år efter en viss tid. Myndigheten bör därtill tilldelas 1,5 miljoner kronor innan ikraftträdandet för driftsättande av det nya uppdraget avseende särskilda riskutredningar.

För Sveriges domstolar beräknas förslaget medföra ökade kostnader med som högst 1,4 miljoner kronor och för anslaget rättsliga biträden med som högst 1,8 miljoner kronor.

Kriminalvården

Utgångspunkter för vår bedömning

Vi föreslår i kapitel 9 att en ny tidsobestämd påföljd ska införas. Säkerhetsstraffets kostnader är särskilt svåra att uppskatta, främst eftersom det är en helt ny form av straffart som innebär att preventiva hänsyn tillåts ligga till grund för inläsning, vilket inte sedan 1981 förekommit i svensk rätt annat än för allvarligt psykiskt störda lagöverträdare. Det finns därför inte heller några liknande förändringar i modern tid att jämföra med och därtill kommer den reella kostnaden att vara beroende av domstolarnas rättstillämpning, vilken inte kan förutses.

Vi föreslår avseende säkerhetsstraffet ikraftträdande 1 januari 2028, vilket innebär att kostnaderna kommer att uppstå successivt därifrån, eller från det tidigare datum som beslutas. De största kostnaderna uppstår dock när säkerhetsstraffet eventuellt förlängs, vilket är senare än så och som tidigast 2032, men förmodligen något senare än så då minimitiderna kommer vara längre än fyra år.

Vi anser att en högre vårdkostnad än vad som gäller för de som dömts till ordinärt fängelsestraff bör användas i beräkningarna avseende säkerhetsstraff och har gått utgått från 6 200 kronor, vilket motsvarar placering på säkerhetsavdelning. Det innebär en kostnad om 2 263 000 kronor per år. Vårt ställningstagande är grundat främst i Europadomstolens praxis med anledning av art. 3 med förbud mot omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt Europarådets rekommendation om farliga lagöverträdare. Våra resonemang

gällande detta finns i kapitel 9 under de delar som handlar om säkerhetsstraffets verkställighetsinnehåll samt i viss mån i bilaga 4.

Prognosticerat antal domar samt effekter av den högre vårddygnskostnaden

Brottslighets- och återfallsstatistiken ger vid handen att omkring 45 personer per år, utifrån de kriterier som vi har ställt upp för säkerhetsstraffets tillämpning, kan komma att dömas till det nya straffet.

Då de mest återfallsbenägna personerna kommer att hållas frihetsberövade med anledning av den nya straffarten bedömer vi dock att antalet kommer att gå ner över tid och att det är rimligt att utgå från att tio personer döms årligen efter en viss tid.

Kostnaden för 45 säkerhetsstraff per år är 102 miljoner kronor ($45 \times 2\,263\,000$), medan kostnaden för motsvarande fängelsestraff uppgår till 71 miljoner kronor ($45 \times 1\,569\,500$), vilket innebär en årlig kostnadsökning om 31 miljoner kronor från ikraftträdandet avseende de som döms till säkerhetsstraff i stället för fängelse.

Effekter av att de som döms till säkerhetsstraff inte villkorligt frigives

En ytterligare kostnad som säkerhetsstraffet för med sig och som uppstår relativt snart och successivt inom tre år från ikraftträdandet är den som följer av att de säkerhetsstraffdömda inte frigives villkorligt utan avtjänar hela den fastställda minimitiden. Hur många samt hur lång tid det kommer att röra sig om är dock svårt att beräkna, varför relativt grova skattningar måste göras.

Utifrån antagandet att 45 personer per år döms till säkerhetsstraff med en minimitid om tio år skulle det innebära en ökning av 150 fängelseår jämfört med om villkorlig frigivning hade skett, vilket leder till en kostnad om 339 miljoner kronor.⁵ Skulle de i stället få en minimitid om 15 år uppgår ökningen till 225 fängelseår och 509 miljoner kronor.

⁵ Snitttiden i anstalt för den grupp som vi identifierat som målgruppen för säkerhetsstraffet uppgick till 8,3 år. Det kan också noteras att en studie som genomfördes 2023 visade att de som dömts till rättspsykiatrisk vård mellan åren 2009 och 2019 hade en genomsnittlig vårdtid på ungefär 7,5 år, vilket är betydligt längre än vad tidigare beräkningar visat. Även om jämförelsen inte är helt rättvisande kan den enligt vår mening ge en viss indikation på hur länge de som döms till säkerhetsstraff kommer att hållas inkapaciterade. Strafftiderna är dock tydligt ökande över tid, varför vi räknar på minimitider om tio år i stället för åtta år.

I denna del är det därför särskilt viktigt att rättstillämpningen följs noga och att Kriminalvården tillförs medel i takt med att det står klart hur stora kostnaderna kommer att bli utifrån rättstillämpningen.

Kostnader för förlängningar av säkerhetsstraffet

Så småningom kommer vissa av säkerhetsstraffen att förlängas med anledning av att den dömda inte är redo för utslussning utan alltfjämt bedöms ha en för hög risk för återfall i integritetskränkande allvarlig brottslighet. Vår avsikt är att förlängningsventilen ska användas mycket restriktivt. Även denna kostnad uppstår som tidigast fyra år efter ikraftträdandet, vilket enligt förslaget innebär under andra halvan av 2032. Det är svårt att beräkna såväl hur många samt hur lång tid det kommer att röra sig om, varför relativt grova skattningar måste göras.

Vi har valt att räkna på ett antal scenarion. En förlängning om 3 år av alla de 45 domarna innebär 135 tillkommande fängelseår och en kostnad om cirka 306 miljoner kronor, medan 6 års förlängning leder till 270 tillkommande fängelseår till en kostnad om 611 miljoner kronor och 9 års förlängning ger 405 tillkommande fängelseår till en kostnad om 917 miljoner kronor.

Syftet är dock att förlängning endast ska ske undantagsvis, varför det i stället är mer plausibelt att fem dömda per år får sitt straff förlängt med 6 år, vilket skulle innebära en kostnad om 68 miljoner kronor för förlängningsåren. Skulle förlängningen i stället uppgå till 9 år blir kostnaden i stället 102 miljoner kronor.

Det kan också finnas fall där den dömda aldrig frigges. I alla sådana fall blir kostnaden betydande. Den som döms vid 35 års ålder och aldrig frigges kommer tillbringa 45 år i fängelse om sluttiden räknas vid 80 år, vilket innebär en kostnad för verkställigheten av ett livslångt säkerhetsstraff uppgår till 102 miljoner kronor.

Rättsmedicinalverket

För år 2023 uppgick kostnaden för Rättsmedicinalverkets rättspsykiatriska undersökningar av personer på fri fot och riskutredningar av personer enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid till 181 500 kronor. År 2022 var motsvarande kostnad 171 100 kronor.⁶

⁶ Rättsmedicinalverket, Årsredovisning 2023 s. 51 f.

Rättsmedicinalverket har bedömt att ärendetypen utgör en relevant utgångspunkt för de uppskattningar av kostnader för nya ärenden om riskbedömningar som ska göras med anledning av säkerhetsstraff. Utredningen delar den bedömningen.

Kostnaderna för de riskutredningar som ska genomföras av Rättsmedicinalverket beror på flera faktorer såsom antalet riskutredningar och omfattningen av de riskutredningar som ska genomföras utifrån vilka krav som ställs på hur och var riskutredningarna ska genomföras. Kostnaden beror även på vem eller vilka yrkeskategorier som ska ansvar för riskutredningarna och på övriga tillkommande krav i verksamheten och eventuella andra anpassningar som behöver göras.

Till detta kommer särskilda kostnader som är hänförliga till driftsättning av verksamheten såsom särskilda insatser vid myndigheten i fråga om kunskaps- och forskningsläget, utarbetande av handledningar och arbetsbeskrivningar samt utbildningsinsatser och andra insatser och anpassningar i verksamheten som krävs med anledning av en ny ärendeprocess.

Av det nu sagda följer att även i relation till Rättsmedicinalverket är de närmaste beloppen i nuläget svårbedömda och det är därför rimligt att förvänta sig att kostnaden för den här typen av uppdrag kan öka i framtiden och i själva verket uppgå till ett högre belopp när reglerna träder i kraft, bland annat utifrån de parametrar som beskrivits ovan. Samtidigt bedömer vi att antalet som döms till säkerhetsstraff kommer att minska över tid. Även i detta avseende är det således viktigt att regeringen noga utvärderar hur rättstillämpningen utvecklar sig samt i vilken utsträckning domstolarna begär riskutredningar.

Om riskbedömningar initialt begärs i alla 45 fall då vi beräknar att säkerhetsstraff döms ut per år – vilket trots att det inte är obligatoriskt enligt lagtext är sannolikt då det är en mycket ingripande straffart av helt ny och i viss mån systemfrämmande karaktär – innebär det en kostnad om 8,2 miljoner kronor ($45 \times 181\,500$ kronor). Denna kostnad uppkommer det år lagändringarna träder i kraft.

Om fem dömda per år får sitt straff förlängt innebär det en årlig kostnad om 907 000 kronor om riskbedömningar begärs i samtliga fem fall.

Till detta tillkommer kostnader för riskbedömning inför villkorad utslussning. Det är ungefär 20 omvandlingsprövningar av fängelse på livstid per år, vilket framstår som en rimlig, om än något osäker jäm-

förelse. Kostnaden för ytterligare 20 riskbedömningar uppgår till 3,6 miljoner kronor.

Rättsmedicinalverket behöver således tillföras 8,2 miljoner kronor så snart säkerhetsstraffet träder i kraft och därefter 4,5 miljoner kronor årligen för de övriga kostnaderna som uppstår successivt, med start fyra år efter ikraftträdandet. Till detta kommer dock ett antal riskbedömningar vid påföljdsvalet per år, vilka vi uppskattar till tio per år, och en kostnad om 1,8 miljoner. Rättsmedicinalverket behöver sammantaget tilldelas 6,3 miljoner kronor årligen.

Därtill bör myndigheten så snart som möjligt tillföras 1,5 miljoner kronor för särskilda insatser avseende kunskaps- och forskningsläget, utarbetande av handledningar och arbetsbeskrivningar samt utbildningsinsatser och andra insatser och anpassningar i verksamheten som krävs med anledning av den nya ärendeprocessen.

Regeringen bör noga följa utvecklingen och tilldela myndigheten medel i takt med att det visar sig hur säkerhetsstraffet används.

Sveriges domstolar

För Sveriges domstolar kommer kostnader hänförliga till införandet av en ny straffart samt anpassningar av till exempel it-stöd och dylikt. Eftersom påföljden kommer att dömas ut i stället för fängelse tillkommer dock inte några ytterligare brottmål med anledning av den nya straffarten, utan i stället rör det sig om förlängningsmål samt mål om tillstånd till villkorad utslussning i de allmänna domstolarna.

Dessa kostnader ligger i vart fall fyra år fram i tiden efter ikraftträdandet, vilket med vårt förslag innebär 2032. Även i detta avseende är det svårt beräkna hur många mål det komma att röra sig om, varför relativt grova skattningar måste göras.

Avseende förlängning utgår vi från samma antaganden som ovan. Om alla 45 dömda skulle få sin strafftid förlängd innebär det lika många tillkommande mål i domstol. Av Domstolsverkets årsredovisning för 2023 framgår att den genomsnittliga styckkostnaden för ett brottmål/ärende i tingsrätt uppgick till 13 817 kronor under 2023 och i hovrätt till 35 400 kronor. Vi har också utgått från att 20 procent av målen överklagas till hovrätt. Det framstår som sannolikt med en högre återfallsfrekvens för de säkerhetsstraffdömda än vad som gäller generellt för brottmål. 45 tillkommande mål innebär en kostnads-

ökning om 622 000 kronor i tingsrätt och 320 000 kronor i hovrätt, det vill säga omkring 940 000 kronor. Rör det sig i stället om fem mål per år (förlängning i cirka 10 procent av fallen) blir kostnaden i stället 69 000 kronor i tingsrätt och 70 000 kronor i hovrätt, det vill säga inte mer än 140 000 kronor.

Samma svårigheter uppstår vid beräkning av antalet mål om tillstånd till villkorad utslussning, men vi har ovan knutit an till antalet bedömningar av återfallsrisk inför omvandling av fängelse på livstid, vilket sker i ungefär 20 ärenden per år. Det innebär i så fall en kostnad om 280 000 kronor i tingsrätt och om tjugo procent av målen överklagas till hovrätt ytterligare 142 000 kronor, vilket ger 420 000 kronor.

Kostnaden för Sveriges domstolar kommer således att uppgå till som högst 1,4 miljoner kronor med anledning av den nya straffarten säkerhetsstraff.

Anslaget rättsliga biträden

I denna del har vi utifrån en jämförelse med kostnaderna för ett antal ärenden om omvandling av fängelse på livstid utgått från antalet mål ovan samt utifrån att varje mål i tingsrätt tar åtta timmar i anspråk, vilket utifrån 2023 års timkostnadsnorm är 12 248 kronor ($1\,531 \times 8$).⁷ Därtill tillkommer ersättning för tidspillan och utlägg, vilken vi uppskattat till 15 000 kronor. Vi utgår således från att kostnaden per mål uppgår till 27 000 kronor per mål i tingsrätt.

Blir det 65 tillkommande mål (45 förlängningsmål och 20 mål om tillstånd till villkorad utslussning) blir kostnadsökningen 1,8 miljoner kronor, men om det i stället blir 25 mål (fem förlängningsmål och 20 mål om tillstånd till villkorad utslussning) uppgår kostnaden i stället till 675 000 kronor.

Till detta kommer kostnaden för rättsliga biträden i hovrätt, vilket i motsvarande span och med en överklagandefrekvens om 20 procent utifrån antagandet att varje mål tar tre timmar i anspråk, skulle innebära en kostnad om mellan 60 000 kronor och 23 000 kronor vid en samlad bedömning.

⁷ Se t.ex. Örebro tingsrätt B 5615-22, beslut 2023-09-13, B 7092-22, beslut 2023-09-13, B 6697-21, beslut 2022-09-26, B 1059-22, beslut 2022-08-09, B 6805-21, beslut 2022-06-03 och B 4819-21, beslut 2022-05-24.

Kostnaden för anslaget rättsliga biträden kommer således att uppgå till som högst 1,8 miljoner kronor med anledning av den nya straffarten säkerhetsstraff.

16.3.3 Skärpta reaktioner vid misskötsamhet under verkställighet av skyddstillsyn

Bedömning: Om utredningens förslag genomförs kommer det att medföra ökade kostnader per år från ikraftträdandet för

- Kriminalvården med 78,5 miljoner kronor.
- Sveriges domstolar med 2,6 miljoner kronor.
- Rättsliga biträden med 630 000 kronor.

Kriminalvården

Vi föreslår i kapitel 7 skärpta reaktioner vid misskötsamhet under verkställighet av skyddstillsyn som kommer att innebära att fler skyddstillsynsdomar omvandlas till fängelsestraff. Förslagen föreslås träda i kraft 1 juli 2026.

Under åren 2020–2022 har det i snitt inkommit drygt 900 framställningar om undanröjande av skyddstillsyn till domstol per år. Det var en kraftig ökning under år 2023 med 1 331 framställningar, varav 898 undanröjdes (2022: 999 framställningar varav 711 undanröjdes, 2021: 871 framställningar varav 640 undanröjdes). Snitttid för den fängelsestraff som ersätter skyddstillsynen var under 2023 142 dagar, under 2022 187 dagar och under 2021 205 dagar, vilket innebär en snitttid om 178 dagar eller 6 månader.⁸

Vi har antagit att våra ändringar i reglerna om skyddstillsyn, bland annat med en tydligare regel om vad som ska beaktas i prövningen av om misskötsamheten är allvarlig, kommer att medföra en ökning med 150 mål om undanröjande i tingsrätt som i sin tur leder till fängelse i 6 månader, vilket motsvarar snitttiden för undanröjande under 2023. Utifrån dagens regler om villkorlig frigivning innebär det att 4 månader avtjänas i anstalt och således 50 tillkommande fängelseår, vilket utifrån 2026 års kostnadsnorm innebär 78,5 miljoner kronor från

⁸ Statistik från KV:s statistikportal, erhållen från Kriminalvården.

ikraftträdandet.⁹ Om den villkorliga frigivningen inskränks på det sätt som efterfrågas i våra direktiv kommer kostnaden i stället att uppgå till 118 miljoner kronor.

Därtill tillkommer en viss besparing med anledning av att dessa personer döms till fängelse och därmed inte belastar frivården under anstaltstiden. Samtidigt kommer de att ställas under övervakning i samband med villkorlig frigivning i stället. Vår samlade bedömning är att dessa poster tar ut varandra och att det därmed inte blir varken någon kostnadsökning eller minskning för frivården.

Kostnader för Sveriges domstolar

Vår bedömning är att det blir 150 nya mål om undanröjande vid tingsrätterna. När det gäller överklagande så räknar vi med att tio procent av besluten, 15 mål, kommer att prövas av överrätterna. I dessa fall kommer allmänna domstolar få en ökad kostnad. Med beaktande av styckkostnaden för ett brottmål vid tingsrätter respektive hovrätter enligt vad som redovisats ovan innebär det en kostnad om cirka 2,6 miljoner kronor ($13\,817 \times 150 + 35\,400 \times 15$).

Rättsliga biträden

I mål om undanröjande av påföljd förordnas det normalt en offentlig förvarare för den dömda. De ökade kostnaderna för rättsliga biträden kan utifrån antagandena ovan samt att varje mål ligger i spannet 45–59 minuter utifrån timkostnadsnormen 2023 uppskattas till 630 000 kronor ($3\,812 \times 165$).

16.3.4 Ingen ny villkorlig frigivning från förverkad del

Bedömning: Om utredningens förslag genomförs kommer det att medföra ökade kostnader per år från ikraftträdandet för Kriminalvården med 289 miljoner kronor per år.

⁹ Utgår man i stället från en vårdbyggnadskostnad om 5 200 kronor blir kostnaden 94,9 miljoner kronor.

Vi har i kapitel 10 föreslagit att någon ny villkorlig frigivning inte ska ske från den del av fängelsestraffet som förklarats förverkat på grund av misskötsamhet eller återfall i brott. Det betyder således att dessa delar ska avtjänas fullt ut. Vi föreslår ingen retroaktiv tillämpning, varför kostnaderna kommer att inträda från ikraftträdandet och framåt (vi föreslår 1 juli 2026).

Det är inte helt okomplicerat att räkna ut vilka kostnader denna reform medför. Det beror framför allt på att de förverkandetider som anges nedan alltid avtjänas tillsammans med ett annat fängelsestraff, varför strafftiderna läggs samman och villkorlig frigivning sker efter två tredjedelar av den gemensamma strafftiden. I nedanstående beräkning utgår vi i stället ifrån att den förverkade delen inte avtjänas tillsammans med ett annat straff, varför beräkningen torde vara i överkant snarare än i underkant.

Tabell 16.1 Förverkanden i dom 2023

Beräkningarna utgår från att alla beslut upp till 2 mån avser det högsta intervallet, därefter 2,5 mån, 3,5 mån, 4,5 mån, 5,5 mån, 9 mån, 18 mån och 12 mån

Förverkad tid	2021	Strafftid om 2/3 avtjänas i år	Strafftid om hela reststaffet ska avtjänas i år	Tillkommande år
Ingen tid	10	–	–	–
< = 1 mån	869	48	72	24
1 mån < = 2 mån	459	51	77	26
2 mån < = 3 mån	179	25	37	12
3 mån < = 4 mån	108	21	32	11
4 mån < = 5 mån	66	17	25	8
5 mån < = 6 mån	62	19	28	11
6 mån < = 1 år	175	88	131	43
1 år < 2 år	55	55	83	28
> = 2 år	23	15	23	8
Totalt antal beslut	2006	339	508	171

Källa: Statistik från Kriminalvården, Statistikportalen.

Vårt antagande är således att minst 171 fängelseår tillkommer med anledning av vårt förslag, vilket innebär en kostnad om 268 miljoner per år för Kriminalvården avseende förverkanden genom beslut i dom som ska avtjänas i anstalt ($1\,569\,500 \times 171$).

Därtill tillkommer de förverkanden som beslutas i övervakningsnämnd med anledning av misskötsamhet. I denna del finns ingen officiell statistik att tillgå, men Kriminalvården har bistått utredningen med uppgiften om att det under 2023 påbörjades 643 verkställigheter av enbart beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet. Den totala straffmassan uppgick till 40 år. Om en tredjedel av strafftiden tillkommer i dessa fall, med anledning av att någon ny villkorlig frigivning inte ska ske, innebär det en ökning med 13 fängelseår. Totalt sett innebär således detta förslag 184 tillkommande fängelseår (171 + 13) till en kostnad om 289 miljoner kronor.¹⁰

16.3.5 Förslaget om en tydligare presumtion för helt förverkande av villkorligt medgiven frihet vid återfall i brott

Bedömning: Förslaget kommer att leda till att domstolarna kommer att förverka hela den återstående strafftiden i fler fall.

Om utredningens förslag genomförs kommer det att medföra ökade kostnader per år från ikraftträdandet och framåt för Kriminalvården med 41 miljoner kronor.

Kriminalvården

Som framgått i förra avsnittet saknas officiell statistik avseende förverkandebeslut i domstol, men Kriminalvården har bistått utredningen med statistik från 2023 som visar att det då fattades beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet i 2 006 fall. Totalt dömdes 12 566 fängelsestraff ut 2022 (statistik för 2023 finns inte tillgänglig i skrivande stund). Det betyder att domstolarna beslutade om förverkande av villkorligt medgiven frihet i ungefär 16 procent av fallen där fängelse valdes som påföljd (denna andel har enligt våra undersökningar varit relativt konstant i vart fall sedan 2021).

¹⁰ Utgår man i stället från en vårdbyggnadskostnad om 5 200 kronor blir kostnaden 349 miljoner kronor.

Tabell 16.2 Förverkanden i dom 2023

Tiden i kolumn tre är uträknad utifrån att alla beslut om förverkande upp till 2 mån avser det högsta intervallet, därefter 2,5 mån, 3,5 mån, 4,5 mån, 5,5 mån, 9 mån, 18 mån och 12 mån

Förverkad tid	2023	Total tid i år	Ökning med 5 %
Ingen tid	10	–	
< = 1 mån	869	72	4
1 mån < = 2 mån	459	77	4
2 mån < = 3 mån	179	37	2
3 mån < = 4 mån	108	32	2
4 mån < = 5 mån	66	25	1
5 mån < = 6 mån	62	28	1
6 mån < = 1 år	175	131	7
1 år < 2 år	55	83	4
> = 2 år	23	23	1
Total	2 006 beslut	508	26 år

Utifrån antagandena ovan skulle således den förverkade tiden 2023 uppgått till 508 år totalt sett utifrån de drygt 2 000 besluten om förverkande under 2023. Vi bedömer att vårt förslag kommer att medföra att den tiden kommer att öka, även om det är svårt att veta med hur mycket. Vid en försiktig uppskattning har vi antagit att tiden kommer att öka med 5 procent i snitt, vilket i så fall ger 26 tillkommande fängelseår och en årlig kostnad om 41 miljoner kronor.¹¹

16.3.6 Skärpningar av återfallsregleringen i 26 kap. 3 § och 29 kap. 4 §

Bedömning: Vårt förslag kommer medföra något längre straff-tider vid återfall i brott.

Om förslaget genomförs kommer det att medföra ökade kostnader per år från ikraftträdandet för Kriminalvården med 228 miljoner kronor per år.

¹¹ Utgår man i stället från en vårdkostnad om 5 200 kronor blir kostnaden 49,3 miljoner kronor.

I kapitel 11 har vi föreslagit förändringar i 26 kap. 3 § och 29 kap. 4 § brottsbalken. Vi bedömer inte att ändringen av 26 kap. 3 § brottsbalken kommer att leda till några ökade kostnader, men däremot att straff-tiderna kommer att bli något längre genom ökad tillämpning av straff-skärpningsregeln i 29 kap. 4 § brottsbalken.

Det finns ingen möjlighet att få fram officiell statistik avseende hur ofta 29 kap. 4 § tillämpas i domstolarna, vilket gör att det är mycket svårt att beräkna hur stort genomslag förändringarna kommer att få på straffnivåerna vid återfall i brott. Detta har tidigare konstaterats av bland annat Gångbrottsutredningen, som också i samband med sitt förslag till ändring av 29 kap. 4 § mycket grovt uppskattade att förslaget skulle innebära 218 tillkommande fängelseår per år.¹² Vi instämmer i de uppskattningar som Gångbrottsutredningen gjorde och utgår således från deras antaganden. Med avräkning för villkorlig frigivning innebär det 145 år i anstalt och en kostnad om 228 miljoner kronor.¹³ Om den villkorliga frigivningen tas bort för flertalet innebär det i stället en kostnad om 342 miljoner kronor.

16.3.7 Utökat utrymme att använda vistelseföreskrift enligt 26 kap. brottsbalken

Bedömning: Om utredningens förslag genomförs kommer det att medföra ökade kostnader per år från ikraftträdandet för Kriminalvården med 3 miljoner kronor per år.

Kriminalvården

Vi har i kapitel 8 föreslagit att det ska bli möjligt att besluta om så kallad vistelseföreskrift enligt 26 kap. 16 § 7 utifrån mer renodlade brottsofferhänsyn. Som framkommit i utredningen är volymerna av beslutade föreskrifter i Kriminalvården sedan en tid tillbaka kraftigt ökande och vi har antagit att vårt förslag kommer att leda till att ytterligare 20 dömda per år kommer att få en vistelseföreskrift. Det är en ökning om 5–10 procent utifrån nuvarande antal beslut om vistelse-

¹² SOU 2021:68 s. 466 ff.

¹³ Utgår man i stället från en vårdbyggnadskostnad om 5 200 kronor blir kostnaden 414 miljoner kronor.

föreskrifter (180 stycken år 2023). Kostnaden beräknas uppgå till 3 miljoner kronor per år.

16.3.8 Sammantagen beräkning av kostnadsökningar

Tabell 16.3 Sammantagen beräkning

Belopp i miljoner kronor om inte annat anges

Våra förslag	Kriminalvården senast 2028	Kriminalvården årligen från ikraftträdandet	RMV senast 2028	RMV årligen	Sveriges domstolar	Rättsliga biträden
Säkerhetsstraff	31	407	9,7	6,3	1,4	1,8
Skyddstillsyn		78,5			2,6	0,63
Ej VF på nytt		289				
Presumtion för helt förverkande		41				
Återfallsregleringen		228				
Vistelseföreskrift		3				
Totalt	31	1,05 mdkr	9,7	6,3	4,0	2,4

16.3.9 Förslaget om höjning av allmänna straffminimum samt slopande av minimitid för villkorlig frigivning

Bedömning: Om utredningens förslag genomförs kommer det att medföra minskade kostnader per år från ikraftträdandet för Kriminalvården med 52 miljoner kronor per år.

Vi har i kapitel 10 föreslagit att allmänna fängelseminimum ska höjas från 14 dagar till en månad samt att alla som döms till tidsbestämda fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning. Det innebär att de som i dag döms till fängelse i 14 dagar i stället kommer att få avtjäna 20 dagar i anstalt. För de som i dag döms till 21 dagar innebär det en förkortning i anstalt med en dag. Även de som avtjänar sitt straff i hemmet med elektronisk övervakning får motsvarande ändringar. Förslaget innebär vidare att de som döms till fängelse i 30 dagar i stället kommer att friges villkorligt efter 20 dagar, vilket innebär en minskning av antalet fängelseår som avtjänas i anstalt. Vi föreslår ikraftträdande 1 juli 2026 vilket innebär effekter från det året.

Under 2023 påbörjades 482 verkställigheter understigande 30 dagar och 2 036 om exakt 30 dagar. Av dessa verkställdes 898 genom intensivövervakning. Straffmassan uppgick till drygt 190 år.

Vad gäller den minskande straffmassan för de som i dag avtjänar 14 till 29 dagar fördelar sig antalet tillkommande år enligt följande tabell.

Tabell 16.4 Strafftid 14–29 dagar

Strafftid 14–29 dagar	Fängelse i månader	Fängelse genom IÖV i månader	Totalt
Nuvarande straffmassa (utan VF)	6 149	1 546	7 695
Ny straffmassa	11 460	3 000	14 460
Ny straffmassa pga. höjt straffminimum (avräknat VF)	7 640	2 000	9 640
Diff i år	4,1	1,2	5,3

Således tillkommer totalt 5,3 fängelseår genom den föreslagna reformen att höja allmänna fängelseminimum till en månad.

Därtill ska de som i dag avtjänar 30 dagars fängelse utan villkorlig frigivning i stället frigges efter 20 dagar, vilket innebär följande.

Tabell 16.5 Strafftid exakt 30 dagar

Strafftid 14–29 dagar	Fängelse i månader	Fängelse genom IÖV i månader	Totalt
Nuvarande straffmassa (utan VF)	37 140	23 940	61 080
Ny straffmassa	37 140	23 940	61 080
Ny straffmassa pga. höjt straffminimum (avräknat VF)	24 760	15 960	40 720
Diff i år	–33,9	–21,9	–55,8
Total förändring tabell 16.4 och 16.5	–29,8	–20,6	–50,5

Totalt sett minskar antalet fängelseår som ska avtjänas i anstalt med drygt 50 år, varav 30 är anstaltsår och 20 är år som avtjänas genom intensivövervakning. Vårdbyggnadskostnaden för avtjänande med elektronisk övervakning i den enskildes bostad uppgår till cirka 700 kronor, och kostnaden för avtjänande i anstalt uppgår till 4 300 kronor

enligt den vårddygnskostnad vi räknar utifrån. Kostnadsminskningen för anstalt uppgår därmed till 47 miljoner kronor och för intensivövervakning fem miljoner kronor. Den totala kostnadsminskningen blir därmed 52 miljoner kronor.

Till detta kommer att vissa av dessa drygt 3 000 klienter ska hanteras i frivården, men det kan presumeras att den större andelen av dem redan är föremål för frivårdsinstitatser med anledning av andra straff och att kostnadsökningen därför är av det mindre slaget (cirka 250 000 kronor).

16.3.10 Ett vidgat tillämpningsområdet för 28:3-fängelse genom höjning av minimi- och maximitiden

Bedömning: Ett utökat tillämpningsområde för skyddstillsyn i kombination med fängelse (s.k. 28:3-fängelse) innebär en kostnadsminskning med 20 miljoner kronor per år.

Vi föreslår i kapitel 14 att den minsta tid med vilket så kallat 28:3-fängelse kan förenas med ska höjas från 14 dagar till 30 dagar liksom att den längsta tiden för det fängelsestraff som skyddstillsynen kan förenas med ska höjas till sex månader. Detta förslag kommer medföra en kostnadsminskning för Kriminalvården.

Under 2022 påbörjades 315 verkställigheter av påföljdskombinationen. Strafftiden var i fyrtio procent av dessa mellan två och tre månader. Ungefär lika många hade en strafftid på upp till och med en månad och lite drygt tjugo procent hade en strafftid på mellan en och två månader. I snitt har 130 personer per år under de senaste tre åren dömts till skyddstillsyn med fängelse i tre månader.¹⁴

Det framstår som rimligt att ökningen av användandet av påföljds-kombinationen inte kommer att bli särskilt stor mot bakgrund av att antalet utdömda straff varit relativt stabilt sedan 2014. Trenden har dock varit uppåtgående sedan 2015, med undantag för 2022, då det var en nedgång. En ökning om 10 procent framstår som rimlig, vilket i så fall innebär ungefär 30 nya domar årligen där påföljds-kombinationen används. Vårt antagande är vidare att strafftiden i domen i genomsnitt är sex månader. Då det inte sker någon villkorlig frigivning från dessa straff skulle det innebära 15 tillkommande fängelseår från ikraft-

¹⁴ Statistik från KV:s statistikportal, erhållen från Kriminalvården.

trädandet, vilket vi föreslår från den 1 januari 2026. Kostnaden uppgår utifrån våra antaganden till 23,5 miljoner kronor.

Mot detta måste ställas att dessa 30 domar hade varit renodlade fängelsestraff om inte skyddstillsyn med fängelse hade varit ett alternativ. Om fängelsestraffet bestäms till sex månader motsvarar det ett straffmättningsvärde om cirka ett år och sex månader. Med nuvarande regler sker villkorlig frigivning efter två tredjedelar av den avtjänade strafftiden, vilket innebär att 12 månader hade avtjänats i anstalt avseende varje dom. Vid 30 domar innebär det 30 fängelseår. Totalt sett innebär därför förslaget om utökat tillämpningsområde för avtjänande genom elektronisk övervakning i hemmet att 15 fängelseår tillkommer men att 30 kan undvikas, vilket innebär en besparing om 15 fängelseår och 23,5 miljoner kronor.

De personer som döms till 28:3-fängelse i stället för ett fängelsestraff kommer att verkställa sin skyddstillsyn under ytterligare 2,5 år och att vara under övervakning i minst ett år. Kostnaden för en klient i frivård uppgår till 341 kronor per dag år 2023.¹⁵ Utifrån antagandet att 30 personer kommer att vara under övervakning i ett år innebär det en kostnad om 3,7 miljoner kronor.

Den totala kostnadsminskningen som följer av ett ökat användningsområde för 28:3-fängelse uppgår därmed till 20 miljoner kronor från ikraftträdandet, vilket vi föreslår till 1 januari 2026, men inget hindrar att förändringen träder i kraft tidigare än så om det bedöms lämpligt.

16.3.11 Förslagen om utökat användningsområde för avtjänade genom elektronisk övervakning och en ny avtjänandeform

Bedömning: Förslaget om kontrollerat boende med elektronisk övervakning kommer att innebära en årlig kostnadsminskning om 114 miljoner kronor för Kriminalvården.

Förslaget om utökat tillämpningsområde för avtjänande i den egna bostaden med elektronisk övervakning bedöms innebära en kostnadsminskning om 31,5 miljoner kronor för Kriminalvården.

¹⁵ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 31. Ett frivårdsår kostar således cirka 125 000 kronor.

Inledning

Vi föreslår i kapitel 14 dels att tillämpningsområdet för avtjänande av fängelsestraff i eget boende under elektronisk övervakning ska utökas från sex till nio månader, dels att en ny verkställighetsform ska införas för fängelsestraff upp till 18 månader. Båda dessa förslag innebär kostnadsminskningar för Kriminalvården om de genomförs mot bakgrund av kostnadsskillnaden mellan verkställighet i anstalt och verkställighet med övervakning i hemmet eller i ett kontrollerat boende.

Avtjänande i egen bostad med elektronisk övervakning

Under 2023 påbörjades verkställighet av 575 fängelsestraff med en strafftid mellan sex och nio månader. Det är vissa den gruppen som kommer att ges möjlighet att avtjäna sitt straff med elektronisk övervakning i stället för i anstalt om tiden utökas. Sett utifrån att ungefär 29 procent av de intagna placeras i gruppen låg risk i den inledande RBM-bedömningen är det ett rimligt antagande att omkring 20 procent av de 575 fängelsestraffen kommer att kunna avtjänas med elektronisk övervakning i den enskildes bostad. Det innebär i så fall 115 fängelsestraff.

Vårdavgiftskostnaden för avtjänande med elektronisk övervakning i den enskildes bostad uppgår till cirka 700 kronor, medan den i anstalt klass 3 uppgår till 2 624 kronor (avser år 2023), vilket innebär en skillnad i vårdavgiftskostnad om 1 924 kronor.

Enligt Kriminalvården var snitttiden för de 575 fängelsestraffen sju månader, vilket efter avräkning av villkorlig frigivning avseende de antagna 115 tillkommande straffen innebär 45 fängelseår. Om de avtjänas i anstalt klass 3 innebär det en kostnad om 43 miljoner kronor, medan den är 11,5 miljoner kronor om straffet avtjänas med elektronisk övervakning i den enskildes bostad. Det är således en kostnadsminskning med 31,5 miljoner kronor.

Kontrollerat boende med elektronisk övervakning

Under 2023 togs 2 885 dömda in i anstalt klass 3 och vi har antagit att 25 procent av de skulle kunna vara aktuella för ett avtjänande i kontrollerat boende med elektronisk kontroll, vilket innebär 720 verkställigheter. Av dessa kommer ett visst antal att kunna beviljas avtjänande i hemet med elektronisk övervakning om tiden för avtjänandeformen utökas. Vi har antagit att 680 personer skulle kunna bli föremål för kontrollerat boende. Snitttiden för de straff som dessa avtjänade uppgick till 5 månader (efter avräkning av villkorlig frigivning).

Kostnaden i halvvägshus uppgår till 1 900 kronor per vård dygn i snitt år 2023, kostnaden i anstalt klass 3 till 2 624 kronor och kostnaden för avtjänande i den egna bostaden med elektronisk övervakning till cirka 700 kronor. Vi har använt en vård dygns kostnad i kontrollerat boende om 1 500 kronor, vilket ger en minskning med 1 124 kronor per dygn jämfört med avtjänande i anstalt klass 3. Vi använder en något lägre vård dygns kostnad än halvvägshus mot bakgrund av hur vi utformat förslaget om kontrollerat boende i kapitel 14.

För de som skulle avtjänat i klass 3 men i stället kan avtjäna i kontrollerat boende rör det sig om 279 fängelseår ($150 \times 680/365$). I anstalt klass 3 uppgår kostnaden till 267 miljoner kronor och i kontrollerat boende 153 miljoner kronor, vilket innebär en kostnadsminskning om 114 miljoner kronor.

16.3.12 Frigivningsförberedande åtgärder

Bedömning: Om vårt förslag om att införa en möjlighet att bevilja frigivningsförberedande åtgärder innan kvalifikationstiden löpt ut genomförs beräknas det innebära en kostnadsminskning om 1 miljon kronor för Kriminalvården. Övriga förslag om frigivningsförberedande åtgärder bedöms vara kostnadsneutrala.

Vi föreslår i kapitel 13 ett mer flexibelt och individanpassat system för de så kallade utslussningsåtgärderna, som vi också föreslår ska benämnas frigivningsförberedande åtgärder i stället. Vi föreslår också att det ska vara möjligt att bevilja en sådan åtgärd innan kvalifikationstiden har avtjänats, om det finns särskilda skäl.

Vår bedömning är att förslaget om att särskilda utslussningsåtgärder ska kunna beviljas innan kvalifikationstiden är avtjänad kommer att innebära att något fler kan få längre tid i en frigivningsförberedande åtgärd. Det är i genomsnitt 320 klienter per dag i de nuvarande åtgärderna halvvägshus och utökad frigång. Om en mindre del av dessa, vid en försiktig uppskattning om två procent, får en viss förlängning av sin period för utslussning skulle det innebära ytterligare sex år av tid i frigivningsförberedande åtgärder. Besparingen består således av att en större andel av de dömda avtjänar en del av sitt straff under elektronisk övervakning i egen bostad eller i så kallat halvvägshus i stället för på anstalt med säkerhetsklass 3, vilket innebär en kostnadsminskning. Kostnaden i halvvägshus uppgår till 1 900 kronor per vård dygn i snitt år 2023, kostnaden i anstalt klass 3 till 2 624 kronor och kostnaden för avtjänande i den egna bostaden med elektronisk övervakning till cirka 700 kronor. Besparingen kan grovt uppskattat beräknas uppgå till omkring en miljon kronor per år.

16.3.13 Sammantagen beräkning av kostnadsökningar och kostnadsminskningar

Tabell 16.6 Sammanfattande beräkning av kostnadsökningar och kostnadsminskningar

Våra förslag	Kostnadsminskning för Kriminalvården
Höjt fängelseminimum samt slopad minimitid	52 mnkr
28:3-fängelse	20 mnkr
Kontrollerat boende samt utökad IÖV	145,5 mnkr
Frigivningsförberedande åtgärder	1 mnkr
Totalt	281 mnkr
Kostnad för förslagen (se tabell 16.3)	1,05 mdkr
Totalkostnad kriminalvården	765,5 mnkr

Slutsats

Om samtliga våra förslag genomförs innebär det en kostnadsökning om 765,5 miljoner kronor per år för Kriminalvården.

16.3.14 Förslag som inte medför några kostnadsökningar

Bedömning: Våra förslag om presumtion för övervakning i samband med villkorlig frigivning, om förlängning av prøvotiden från ett till två år och om förändrade regler om permission samt särskilda utslussningsåtgärder bedöms inte medföra några ökade kostnader.

Vår bedömning är att de förslag som lämnas gällande presumtion för övervakning i samband med villkorlig frigivning, om förlängning av prøvotiden från ett till två år, om förändrade regler om permission inte kommer att medföra några kostnadsökningar.

Likaså bedömer vi att tydliggörandet mellan deltagande i behandling samt andra återfallsförebyggande åtgärder och permission samt utslussningsåtgärder inte kommer att innebära någon kostnad för Kriminalvården.

16.3.15 Finansiering av den beräknade kostnadsökningen

Bedömning: Om samtliga våra förslag genomförs innebär det en kostnadsökning per år om

- 765,5 miljoner kronor för Kriminalvården, samt 31 miljoner ytterligare det år som reglerna om säkerhetstraff träder i kraft,
- 6,3 miljoner kronor för Rättsmedicinalverket, samt 8,2 miljoner ytterligare det år som reglerna om säkerhetstraff träder i kraft och 1,5 miljoner kronor dessförinnan,
- 4 miljoner kronor för Sveriges domstolar, och
- 2,5 miljoner kronor för anslaget rättsliga biträden.

De föreslagna ändringarna kan inte genomföras utan att betydande ekonomiska tillskott tillförs dels Kriminalvården, dels Rättsmedicinalverket. Vad gäller Kriminalvården bör dessa tillskott finansieras genom ökade anslag inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten så som en följd av andra reformer som påverkar myndighetens kostnader genom ökat behov av anstaltsplatser. Rättsmedicinalverkets anslag bör

ökas motsvarande den uppskattade kostnaden genom omfördelning från andra utgiftsområden. Kostnadsökningen för Sveriges domstolar och för anslaget för rättsliga biträden bedöms rymmas inom befintlig anslagsram.

Som angetts inledningsvis ska en utredning som lämnar förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting föreslå en finansiering av förslagen. Det ankommer alltså på oss att lämna förslag till finansiering av de kostnadsökningar som våra förslag kan antas leda till för staten.

Som framgår av vår redogörelse ovan beräknas våra förslag leda till ökade kostnader för Kriminalvården med omkring 735 miljoner kronor per år. Myndigheten behöver därtill tilldelas 31 miljoner kronor ytterligare det år som reglerna om säkerhetstraff träder i kraft. Med hänsyn till beloppens storlek står det klart dels att de förändringar som vi föreslår inte kan finansieras inom ramen för befintliga anslag, dels att det inte är möjligt att finansiera förslagen genom att överföra medel till myndigheten från någon annan del av rättsväsendet. Om förslagen ska genomföras måste medel tillskjutas Kriminalvården från andra utgiftsområden. Som också framkommit ovan bedömer vi att vissa kostnader uppstår i samband med ikraftträdandet, men vissa kostnader avseende främst förlängning av säkerhetstraffet kommer att uppstå senare. Vissa kostnader, till exempel för IT-stöd, stödmaterial och utbildning av personal uppstår däremot ett antal år innan ikraftträdandet.

Det nu sagda gäller också Rättsmedicinalverket, som behöver tillskott om drygt 8 miljoner kronor från ikraftträdandet och därefter 6,3 miljoner kronor årligen samt 1,5 miljoner kronor före ikraftträdandet. Även dessa medel måste tillskjutas från andra utgiftsområden.

Vad gäller Sveriges domstolar beräknas våra förslag leda till ökade kostnader om som högst 4 miljoner kronor per år och för anslaget rättsliga biträden som högst 2,5 miljoner kronor. Dessa kostnader förväntas dock kunna finansieras genom omfördelning inom ramen för befintliga anslag. Som vi angav inledningsvis uppstår ökade kostnader också för Åklagarmyndigheten, men kostnaden redovisas inte särskilt.

16.4 Övriga konsekvenser

16.4.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Våra förslag kan i viss utsträckning förväntas få konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Våra förslag innebär att alla som frigets från ett fängelsestraff kommer att få stöd och hjälp under övergången från anstalt till ett liv i frihet och de kommer att slussas in i samhället under kontroll i strukturerade former. Forskningen visar att det, jämfört med ett system utan villkorlig frigivning, minskar återfallen i brott. Vi föreslår därtill att det ska finnas en presumtion för övervakning och att prövotiden ska förlängas till att alltid vara minst två år. Även detta innebär en ökad kontroll under en längre tid, och möjliggör för stödjande åtgärder på ett sätt som kan förväntas vara positivt ur ett brottsminskande perspektiv.

16.4.2 Hur bidrar förslaget till uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen om jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra?

Förslag: Förslagen bedöms i viss mån bidra till jämställd hälsa och till att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Ett delmål är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. I detta ligger också att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Ett annat delmål är att uppnå en jämställd hälsa. Vi bedömer att förslagen om en presumtion för övervakning samt förlängd övervakning, liksom möjligheten att meddela vistelseföreskrift i syfte att skydda målsäganden kan leda till att i viss mån bidra till att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. På så sätt kan förslagen också inverka positivt på jämställdheten.

16.4.3 Konsekvenser för barns rättigheter

Bedömning: Förslagen bedöms inte på något beaktansvärt sätt påverka barn men däremot vara i överensstämmelse med barnets bästa.

Vår bedömning är att de förslag som lämnas av utredningen är i linje med barnets bästa. De är också i överensstämmelse med flera av de förslag som barnrättskommittén lämnat till Sverige i sin senaste rapport, till exempel vad gäller att hålla barn inlåsta i så liten utsträckning som möjligt.¹⁶

¹⁶ Barnrättskommittén, CRC/C/SWE/CO/6–7.

17 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

17.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

17.1.1 Ikraftträdande

Förslag: De förslag som utredningen står bakom och lämnar ska träda i kraft den 1 juli 2026, förutom reglerna om säkerhetsstraff som ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Bedömning: Det finns inga hinder mot att förslaget om den nya avtjänandeformen kontrollerat boende liksom reglerna som innebär ett utökat tillämpningsområde avseende vilka fängelsestraff som kan avtjänas i den dömdes bostad med elektronisk kontroll träder i kraft tidigare än 1 juli 2026 om det bedöms lämpligt och genomförbart.

17.1.2 Skälen för vårt förslag

Förslagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Sett till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet och beredningen i Regeringskansliet samt riksdagsbehandlingen kan författningsändringarna träda i kraft den 1 juli 2026. Vad gäller säkerhetsstraffet är det däremot fråga om en ny straffart och samtliga myndigheter i rättskedjan bör ges god tid att förbereda sig. Vi föreslår därför att reglerna om säkerhetsstraff ska träda i kraft den 1 januari 2028.

17.1.3 Övergångsbestämmelser

Förslag: Det behövs övergångsbestämmelser för förslagen om

- förlängd provotid,
- att ny villkorlig frigivning inte ska ske efter beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet,
- slopad minimitid för villkorlig frigivning och att alla fängelse-dömda ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning, och
- att den äldre lydelsen av bestämmelserna i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll ska gälla för de som fått ett beslut om en sådan avtjänandeform innan ikraftträdandet.

Bedömning: Våra förslag i övrigt påkallar inte några särskilda övergångsbestämmelser. De nya bestämmelserna i brottsbalken ska som huvudregel tillämpas efter ikraftträdandet på gärningar som begås därefter samt på påföljder som dömts ut före ikraftträdandet.

17.1.4 Skälen för våra förslag och bedömningar

Inledning

Genom 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen slås två principer fast: dels får straff eller annan brottspåföljd inte ådömas för en gärning som var tillåten när den företogs, dels får påföljden för en gärning, som var straffbelagd redan när den företogs, inte vara svårare än vad som skulle följa av de straffbestämmelser som gällde vid gärningstillfället. Det övergripande ändamålet med regleringen är att den som begår en handling ska ha möjlighet att förutse de straffrättsliga konsekvenserna av den.¹

Förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning kommer även till uttryck i artikel 7 i Europakonventionen och artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Det finns således ett generellt förbud mot retroaktiv strafflagstiftning i svensk rätt.

¹ Högsta domstolen, dom av den 6 mars 2024, ”Kvinnofridskränkningen och straffskärpningen” p. 6.

Principen regleras uttryckligen i 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (promulgationslagen). Enligt paragrafens andra stycke ska straffet bestämmas efter den lag som gällde när gärningen begicks. Om annan lag gäller när domen meddelas ska dock den tillämpas om den leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Denna bestämmelse anses generellt tillämplig inom straffrätten om inte något annat har föreskrivits beträffande en viss författning.

De nyss redovisade bestämmelserna avgör alltså om de gamla eller de nya reglerna ska tillämpas till exempel när det gäller reglerna för straffbestämningen. De avgör även om domstolen efter ikraftträdandet ska döma ut en ny form av påföljd för brott som har begåtts före den nya lagens ikraftträdande.

Reglerna, och därmed inte heller principerna som de ger uttryck för, har dock i tidigare lagstiftningsärenden inte ansetts omfatta verkställighet av brottspåföljder.² Regelverken anses inte heller hindra att nya bestämmelser om preskription görs tillämpliga på brott som begås innan de nya bestämmelserna trätt i kraft, under förutsättning att brottet inte redan preskriberats enligt tidigare bestämmelser. Det är således enligt gällande rätt möjligt att besluta att nya bestämmelser om preskription även ska gälla för redan begångna men inte preskriberade brott.³

Inom förvaltningsrätten är huvudregeln att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen om inget annat föreskrivs.⁴

Vid straffmätning i fråga om gärningar som begåtts både före och efter en straffskärpning i brottsbalken ansågs i RH 2002:24 hänsyn kunna tas till att brotten delvis var begångna före lagändringen. Hovrätten ansåg dock att straffet som sådant skulle bestämmas inom den strängare och vid domen gällande straffskalan eftersom brottet till viss del begåtts efter straffskärpningen.

Enligt vad som uttalats i NJA 1988 s. 80 hindrar inte retroaktivitetsförbudet att tidigare brottslighet beaktas vid bedömning av återfallsrisk. Högsta domstolen uttalade att grundsatsen att en gärning i princip inte kan sanktioneras med annan påföljd eller rättsverkan än

² Se t.ex. prop. 1965:159 s. 36 f., prop. 1987/88:120 s. 113, prop. 1997/98:96 s. 176 f. och prop. 2005/06:165.

³ Se t.ex. prop. 2009/10:50 s. 30. Huvudregeln är dock enligt 12 § BrP att ändrade regler om preskription inte ska gälla för brott som begåtts innan de nya reglerna trätt i kraft. Eftersom 2 kap. 10 § regeringsformen inte anses skydda 12 § BrP är det dock möjligt att ändra regeln genom vanlig lag.

⁴ Se t.ex. RÅ 1988 ref. 132 och RÅ 1996 ref. 57.

som var föreskriven när den företogs inte kan hindra att gärningen beaktas när återfallsrisken ska bedömas med anledning av ett senare begånget brott.

I Högsta domstolen dom av den 6 mars 2024 i mål nr B 6145-23 ”Kvinnofridskränkningen och straffskärpningen”, var fråga bland annat om tillämplig lydelse av lag vid straffskärpning avseende brottet grov kvinnofridskränkning. Frågan var vilken metod som ska användas för att den strängare straffskalan inte ska få genomslag på de gärningar som visserligen utgör en del av brottet, men som begåtts före en straffskärpning.

Högsta domstolen kom fram till att domstolen först ska ta ställning till om samtliga gärningar som ingår i åtalet är sådana att de uppfyller förutsättningarna för att bedömas som grov kvinnofridskränkning. Om några av dessa gärningar begåtts efter straffskärpningen får domstolen därefter pröva om förutsättningarna är uppfyllda för att bedöma dessa, sedda för sig, som grov kvinnofridskränkning. Om så inte är fallet har domstolen att tillämpa den tidigare straffskalan för brottet. Om däremot gärningarna begångna efter straffskärpningen uppfyller förutsättningarna för att bedömas som grov kvinnofridskränkning ska domstolen tillämpa den skärpta straffskalan.

Säkerhetsstraff

Utifrån ovan redovisade utgångspunkter gör vi följande bedömning vad gäller säkerhetsstraffet. Det kommer att uppstå situationer där den misstänkte dels har begått brott före ikraftträdandet av säkerhetsstraffet, dels efteråt och där dom alltså meddelas efter det att ändringarna trätt i kraft. Med tanke på att säkerhetsstraffet alltid kommer att minst motsvara det straff som hade dömts ut om ett tidsbestämt fängelsestraff valts och att det aldrig sker någon villkorlig frigivning så kommer säkerhetsstraffet aldrig vara lindrigare än ett fängelsestraff. Detta förstärks av den tidsbestämthet som ligger i att maximitiden kan förlängas.

Säkerhetsstraff ska därför inte kunna dömas ut enbart för brott som begåtts före ikraftträdandet. Det kommer aldrig bli fråga om en retroaktiv tillämpning i dessa fall. Säkerhetsstraff ska ådömas för gärningar begångna efter ikraftträdandet, vilket följer av gällande rätt och således behövs inga särskilda övergångsbestämmelser.

Om det däremot är fråga om gärningar som begåtts såväl innan som efter ikraftträdandet bör, vid tillämpning av den föreslagna 33 kap. 1 § 2 brottsbalken, det avgörande vara om tillräckligt många gärningar är begångna efter ikraftträdandet. Det ska således krävas att de gärningar som är begångna efter ikraftträdandet sedda för sig är tillräckliga för att flerbrottsfallet i andra punkten ska vara uppfyllt.

En annan situation som kan uppkomma är att den dömda innan ikraftträdandet avtjänat ett fängelsestraff om minst 4 år och efter ikraftträdandet begår sådana brott som kan föranleda ett säkerhetsstraff enligt 33 kap. 1 § 1 brottsbalken. I dessa fall anser vi inte att det bör vara uteslutet att döma gärningspersonen till säkerhetsstraff. Den tidigare domen är förvisso från tiden före ikraftträdandet, men det bör inte hindra att domen beaktas när påföljden ska bestämmas vid dom 2. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs dock inte enligt vår bedömning, eftersom det kan hävdas att en sådan rättstillämpning inte omfattas av det straffrättsliga retroaktivitetsförbudet (se särskilt NJA 1988 s. 80).

Allmänna fängelseminimum, förhöjda bötesmaximum, en skärpt återfallsreglering (26 kap. 3 §, 29 kap. 4 § och 34 kap. 5 §) och skärpta reaktioner under skyddstillsyn

Vi gör bedömningen att någon annan övergångsbestämmelse än den i 5 § promulgationslagen inte är nödvändig såvitt avser dessa förslag. Då det är fråga om skärpningar kommer den lag som gällde när gärningen företogs att gälla och de nya bestämmelserna tillämpas från och med tidpunkten för ikraftträdandet på gärningar som begås därefter.

Detsamma gäller den föreslagna bestämmelsen i 28 kap. 8 a § brottsbalken liksom övriga ändringar i 28 kap., då vår bedömning är att de förändringarna kommer att innebära en strängare tillämpning. Ytterst måste domstolen dock göra en bedömning i varje enskilt fall och avgöra frågan om de nya reglerna leder till lindrigare straff och därmed ska tillämpas.

Presumtion för övervakning

Enligt vår bedömning kan lagändringen som innebär en presumtion för övervakning i samband med villkorlig frigivning gälla direkt från ikraftträdandet för alla de som då avtjänar fängelsestraff. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Förlängd provotid

Regeln om förlängd provotid innebär en viss skärpning av det utdömda straffet och bör hanteras annorlunda och endast omfatta de som döms till fängelsestraff efter ikraftträdandet. Det behövs därför en särskild övergångsbestämmelse i dessa fall.

Möjligheten att besluta om vistelseföreskrift i syfte att tillgodose målsägandens behov av trygghet

Det är fråga om ändring av en regel som rör verkställighet av brottspåföljd lagändringen ska från ikraftträdandet omfatta alla som avtjänar ett fängelsestraff. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Inte ny villkorlig frigivning efter beslut om förverkande av villkorlig medgiven frihet

Vad gäller frågan om att ny villkorlig frigivning inte ska ske efter beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet så konstaterar vi att det i praktiken kommer att innebära en skärpning av den strafftid som avtjänas i anstalt, vilket för den dömde kommer att uppfattas som mer ingripande. I enlighet med grunderna för bestämmelserna om förbud mot retroaktiv verkan av straffbestämmelser anser vi därför att övergångsbestämmelser bör meddelas. De nya reglerna bör endast omfatta de som får villkorligt medgiven frihet förverkad efter ikraftträdandet. Det innebär att den nya regleringen endast ska gälla om beslutet om förverkande fattas efter ikraftträdandet. Om beslutet fattas före ikraftträdandet ska i stället de tidigare reglerna om villkorlig frigivning tillämpas.

Övergångsbestämmelser i syfte att förhindra att de som dömts före ikraftträdandet fick avtjäna längre tid i anstalt än enligt de gamla

reglerna meddelades också när möjligheten att skjuta upp frigivningstidpunkten på grund av den intagnes misskötsamhet utökades från femton dagar till sex månader, liksom då den tid som övervakningsnämnden kan förverka med anledning av misskötsamhet under utökades från 15 dagar till 30 dagar.⁵

Bestämmelserna bör formuleras så att de som dömts innan de nya reglerna träder i kraft inte genom dessa ska drabbas av en förlängd vistelse i anstalt.⁶

Slopad minimitid för villkorlig frigivning och att alla ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning

Vad gäller slopad minimitid innan villkorlig frigivning kan beslutas, innebär den regeln i vissa straffintervall en skärpning och i vissa fall en lindring, i betydelsen antal dagar som ska avtjänas i anstalt innan frigivning kan aktualiseras. Tidigare har anförts att en sådan ändring bör gälla även för de som dömts till fängelse före ikraftträdandet.⁷ Vi ansluter oss till denna slutsats. Bestämmelserna bör formuleras så att även de som dömts innan de nya reglerna träder i kraft ska omfattas av ändringen.

Permission, särskilda utslussningsåtgärder, förslaget om utökat tillämpningsområde för avtjänade av straff i den egna bostaden med elektronisk kontroll och en ny avtjänandeform

Enligt vår bedömning kräver dessa lagändringar inte några särskilda övergångsbestämmelser utan de kan från ikraftträdandet tillämpas avseende de som då avtjänar fängelsestraff.

⁵ Prop. 2005/06:123 s. 69 f. och prop. 2018/19:77 s. 53 f.

⁶ Jfr SOU 2017:61 s. 202.

⁷ SOU 1995:91 del III s. 229.

Ändrade förutsättningar för avtjänande i egen bostad

Vi föreslår relativt omfattande ändringar i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll med anledning av att den också ska omfatta den nya verkställighetsformen kontrollerat boende. För de beslut om avtjänade med elektronisk kontroll som redan fattats bör dock de ändrade bestämmelsernas tidigare lydelse gälla. Särskilda övergångsbestämmelser behövs därför gällande detta.

DEL 7

Författningskommentar

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till säkerhetsstrafflag (2028:000)

I lagen, som är ny, finns särskilda bestämmelser dels om verkställighet av den nya påföljden säkerhetsstraff dels om de bedömningar av den dömdes risk för återfall i brott som i vissa fall ska utföras av Rättsmedicinalverket.

Lagen består av sju kapitel. I det första kapitlet finns en paragraf som anger att vissa bestämmelser i fängeslagen (2010:610) gäller även för de som avtjänar säkerhetsstraff. Det finns också en bestämmelse om verkställighetens utformning. Kapitlet innehåller vidare en upplysning om att bestämmelser om beräkning av strafftid och dylikt finns i strafftidslagen (2018:1251).

I andra kapitlet finns bestämmelser om verkställighetens innehåll och tredje kapitlet innehåller regler om säkerhetsstraffets (maximitudens) förlängning och villkorad utslussning. Fjärde kapitlet innehåller bestämmelser om en särskild riskutredning inför påföljdsvalet i brottmål, i samband med villkorad utslussning och vid talan om förlängning.

I femte kapitlet finns regler om vad som ska gälla under villkorad utslussning, medan sjätte kapitlet innehåller bestämmelser om åtgärder vid misskötsamhet under villkorad utslussning. Det sjunde och sista kapitlet består av vissa övriga bestämmelser, bland annat om bemyndigande, beslutsordning, överklagande och vad som gäller i fråga om verkställighet av utvisningsbeslut avseende de som avtjänar säkerhetsstraff.

Till lagen föreslås en tillhörande förordning, se kapitel 1 i betänkandet.

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.

I lagens inledande paragraf anges att vissa bestämmelser i fängelselagen tillämpas vid verkställighet av säkerhetsstraff, utöver de bestämmelser som finns i denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.2.

För de regler i fängelselagen som gäller kan ledning vid tillämpningen sökas i motiven till den lagen (se särskilt prop. 2009/10:135, men även prop. 2004/05:176).

I 1 kap. 4–6 §§ fängelselagen finns bestämmelser om målsättningen för kriminalvård i anstalt och vissa allmänna principer för hur straff ska avtjänas. Enligt 4 § ska varje intagen, således även de som avtjänar säkerhetsstraff, bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Paragrafen är ett utflöde av att det är frihetsberövandet i sig som är straffet. Det är en självklar utgångspunkt att en intagen ska behandlas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande samt att detta också ska gälla för de säkerhetsstraffdömda.

Av 1 kap. 5 § fängelselagen framgår att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Detta är målet med verkställigheten. Med negativa följder avses psykiska, sociala och ekonomiska konsekvenser. Med tanke på säkerhetsstraffets tidsbestämda karaktär är det särskilt viktigt att aktivt arbeta med att minska de eventuella negativa konsekvenserna hos den dömda enligt den rutin som finns hos Kriminalvården avseende långtidsdömda. Den dömda bör därutöver ges tillfälle att delta i behandlingsprogram och annat återfallsförebyggande arbete.

Vad som är lämpligt beror på den dömdes behov, och det ska därför enligt samma bestämmelse utformas en individuellt utformad verkställighetsplan. En sådan plan baseras på en sammanställning av den intagnes risker, behov och mottaglighet (en s.k. RBM-bedömning, se kapitel 6). Planen är nödvändig för att Kriminalvården ska kunna utforma verkställigheten av säkerhetsstraffet på ett ändamålsenligt sätt. Närmare föreskrifter om verkställighetsplanen finns i fängelseförordningen, som enligt en hänvisning i säkerhetsstraffförordningen också gäller för det som avtjänar säkerhetsstraff.

Av paragrafen framgår att kravet på samhällsskydd inte får efter sättas till förmån för återfallsförebyggande arbete, vilket är särskilt relevant vid säkerhetsstraff. Alla åtgärder som genomförs i relation till de som avtjänar säkerhetsstraff måste vara säkerhetsmässigt försvarliga. Regleringen ställer krav på såväl att den intagnes motivation till förändring som att hans eller hennes behov och förutsättningar tas till vara på ett professionellt sätt.

Verkställigheten ska vidare utformas i samråd med den intagne, men också med den koordinator som enligt 2 kap. 2 § ska utses för den intagne. Samverkan ska också ske med behöriga myndigheter, till exempel socialtjänsten, hälso- och sjukvård, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Vad som nu sagts ger uttryck för den så kallade normaliseringsprincipen, som innebär att Kriminalvårdens ansvar för att tillgodose de intagnas behov av stöd- och vårdinsatser är begränsat och att det är de ordinarie myndigheterna som primärt ansvarar för till exempel hälso- och sjukvård (se prop. 1974:20 s. 85).

Det kan inte uteslutas att vissa av de som kommer att bli föremål för säkerhetsstraff har en särskilt problematisk livssituation, kanske i kombination med missbruk av något slag. I syfte att minska risken för återfall i brott är det av vikt att detta på bästa sätt hanteras under verkställigheten.

Verkställighetsplaneringen är en viktig del i progressionen mot frigivning, såväl vid tidsbestämda som tidsobestämda straff och den dömda har rätt att redan från början få klart för sig vad som krävs för att han eller hon så småningom ska kunna friges. Detta bör framgå av verkställighetsplanen. Om minimitiden är lång kan det inledningsvis vara tillräckligt med en mer övergripande planering, men i takt med straffets avtjänande bör åtgärderna konkretiseras i syfte att verka för

en utslussning så snart det är möjligt mot bakgrund av behovet av samhällsskydd.

Av 1 kap. 6 § följer att verkställigheten av ett säkerhetsstraff inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av fängelselagen, eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Av andra stycket framgår att proportionalitetsprincipen gäller generellt vid användning av kontroll- eller tvångsåtgärder även enligt säkerhetsstrafflagen.

Det andra kapitlet i fängelselagen innehåller bestämmelser om placering. Generellt gäller att den intagne inte ska placeras under mer ingripande övervakning eller kontroll än som är nödvändigt. Intagna av motsatt kön får som huvudregel inte placeras tillsammans, och inte heller får barn placeras med vuxna (se vidare prop. 2009/10:135 s. 70 ff.).

Då de som avtjänar säkerhetsstraff alltid dömts för allvarlig brottslighet och bedömts ha en påtaglig risk för att återfalla i sådan brottslighet torde de som regel placeras på anstalter med hög säkerhet, i vart fall inledningsvis. En intagen får också placeras på så kallad säkerhetsavdelning, vilket framgår av 4 §. Det är en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll. Det är Kriminalvården som utifrån relevant underlag avgör var den dömd ska placeras.

Enligt 4 a–b §§ finns möjlighet att i vissa fall under kort tid placera den intagne i häkte, till exempel om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. 5 § möjliggör för den intagne att ha spädbarn hos sig om det kan anses vara till barnets bästa. Med spädbarn avses i bestämmelsen ett litet barn under de allra första levnadsåren (se vidare prop. 2009/10:135 s. 127).

I 3 kap. finns bestämmelser om sysselsättning och ersättning, i 4 kap. om fritid, i 5 kap. om personliga tillhörigheter, i 6 kap. om vistelse i gemensamhet och avskildhet, i 7 kap. om besök och andra kontakter, i 8 kap. om särskilda kontroll och tvångsåtgärder samt slutligen i 9 kap. om hälso- och sjukvård. Avsikten är att de som dömts till säkerhetsstraff i dessa avseenden ska hanteras på samma sätt som de som avtjänar fängelse. Ledning kan sökas i förarbetena till dessa bestämmelser (se prop. 2009/10:135 s. 128 ff.).

Vad gäller permission finns särskilda regler för de som avtjänar säkerhetsstraff i 2 kap. säkerhetsstrafflagen, men därutöver gäller att den intagne också får beviljas så kallad särskild permission enligt 10 kap. 2 § fängelselagen. Sådan permission får beviljas om det finns särskilt

ömmande skäl och behovet av permission inte kan tillgodoses genom 2 kap. 4 § säkerhetsstrafflagen och vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Med särskilt ömmande skäl avses till exempel besök hos en närstående som är allvarligt sjuk eller närvaro vid en närståendes begravning eller en viktig angelägenhet som rör en intagens barn.

Det kan också avse en intagen som avtjänar ett långvarigt straff och som till följd därav behöver vistas utanför anstalt för att minska skadeverkningarna av frihetsberövandet (s.k. lufthålspermission).

Det måste i varje enskilt fall göras en avvägning mellan skälen för vistelsen utanför anstalt, å ena sidan, och den risk för misskötsamhet som bedöms föreligga, å andra sidan.

Av 2 kap. 6 § säkerhetsstrafflagen följer att en intagen som ännu inte beviljats tillstånd till villkorad utslussning ska stå under bevakning vid vistelse utanför anstalt om det inte är uppenbart obehövligt. Det finns således en mycket stark presumtion för att den som avtjänar säkerhetsstraff ska stå under bevakning under permission. Eftersom säkerhetsstraff endast döms ut i sådana fall där det finns en påtaglig risk för återfall i allvarlig brottslighet är det naturligt att särskilt de permissioner som sker tidigt under verkställigheten äger rum under mycket kontrollerade former.

Genom att 10 kap. 3 § fängelselagen är tillämplig får den intagne också tillfälligt vistas utanför anstalt om en myndighet begär det. Det är dock endast domstolar och övervakningsnämnder som med bindande verkan kan förordna att en intagen ska inställa sig. Inställelse vid annan myndighet kan dock medges av Kriminalvården eller tillåtas enligt en särskild bestämmelse i säkerhetsstrafflagen.

Enligt 12 kap. 1 § fängelselagen kan en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten tilldelas en varning. Med föreskrifter avses all normgivning som en intagen har att rätta sig efter, det vill säga såväl lagar och förordningar som Kriminalvårdens föreskrifter. Med villkor avses annat som är bindande för en intagen, till exempel ett villkor som uppställts i hans eller hennes verkställighetsplan (se strax ovan). Det kan vidare vara en anvisning från en personal.

Regleringen innebär att varning meddelas till exempel om en intagen under verkställigheten i anstalt vägrat att utan giltigt skäl lämna

prov för drogkontroll, manipulerat prov för drogkontroll, innehaft otillåten telefonutrustning eller annan utrustning som kan användas för kommunikation eller innehavt av andra otillåtna föremål. Vad som närmare kan leda till varning framgår av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (FARK 2011:11), allmänna råd till 12 kap. 1 § fängelselagen.

Eventuella varningar under verkställigheten kommer, även om det är viktigt att beakta att varning kan avse olika typer av misskötsamhet och av olika allvar, att utgöra ett viktigt underlag för bedömningen av om den intagne är redo för villkorad utslussning när minimitiden är passerad. Det är därför viktigt att Kriminalvården använder varningsinstitutet konsekvent. Den som ständigt meddelas varning för misskötsamhet ska inte beviljas tillstånd till villkorad utslussning eftersom han eller hon på ett allvarligt sätt har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten.

Genom att 12 kap. 3 och 4 § fängelselagen är tillämpliga gäller att frågor om varning ska avgöras skyndsamt samt att förhör ska hållas med den intagne innan ett beslut om varning meddelas.

Bestämmelser om avbrott och hur ett avbrott påverkar verkställigheten kommer vid avtjänande av säkerhetsstraff hanteras på samma sätt som vid fängelsestraff genom att 12 a kap. har gjorts tillämpligt. Vi hänvisar härvid till förarbetena till 12 a kap. 1–3 §§ (se prop. 2017/18:250 s. 214 ff.).

Slutligen innehåller 15 kap. fängelselagen vissa bestämmelser av olikartad karaktär. I och med att kapitlet görs tillämpligt i vissa delar genom hänvisningen i denna lag omfattar det även den som har dömts till säkerhetsstraff. Med intagen avses således också intagen som avtjänar säkerhetsstraff. Det är således straffbart att olovligen försöka överlämna ett vapen eller annat föremål till en intagen som avtjänar säkerhetsstraff. Detsamma gäller den som lämnar alkohol eller annat berusningsmedel eller injektionsspruta eller kanyl (se 15 kap. 1–2 §§).

Med stöd av 15 kap. 2 a § kan polismyndigheten förpassa, det vill säga återföra, en intagen som avvikit från anstalt till anstalt eller häkte. Den intagne får placeras i häkte eller polisarrest i samband med en förpassning (15 kap. 3 och 4 §§.)

Resterande bestämmelser i 15 kap. 3–4 a §§ innebär att Kriminalvården får förordna väktare att utöva vissa bevakningsuppdrag när en intagen vistas utanför anstalt samt att den som anlitas inte får röja

viss information. Kriminalvården har också rätt att begära hjälp av Polismyndigheten vid transport i vissa fall.

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

Bestämmelsen innehåller en upplysning om att frågor om strafftidens beräkning och när ett säkerhetsstraff får verkställas finns i strafftidslagen (2018:1251). I strafftidslagen anges att det som stadgas om fängelsestraff också ska gälla för säkerhetsstraff.

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.

Bestämmelsen kompletterar 1 kap. 1 § denna lag och det som därigenom gäller enligt 1 kap. 5 § fängelselagen. I paragrafen slås fast att särskild vikt ska läggas vid att minska risken för ny brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid vid verkställighet av säkerhetsstraff.

Ett sådant syfte är en viktig del av att uppnå målsättningen med verkställigheten, som utöver att tillgodose ett särskilt stort behov av samhällsskydd även är att underlätta den intagnes anpassning i samhället. Kriminalvården ska aktivt arbeta med åtgärder i detta syfte, vilket är en garanti för progressionen mot utslussning efter minimi-tidens utgång som ska präglade av ett säkerhetsstraff. Behandling av ett eller annat slag bör som regel ingå som ett led i verkställigheten av säkerhetsstraff. Medicinsk behandling kräver dock alltid samtycke från den intagne. Åtgärderna ska syfta till att ge den intagne förutsättningar att återgå till ett liv ute i samhället och de krävs också för att motverka de negativa effekterna som följer av att säkerhetsstraffet är tidsbestämt.

Genom att den intagne deltar i behandling, såsom brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet och andra återfallsförebyggande åtgärder, ges han eller hon möjlighet att påverka sin situation och på så sätt aktivt arbeta för förändring till det bättre på ett sådant sätt att det så småningom är möjligt att bevilja tillstånd till villkorad utslussning enligt 33 kap. 3 § brottsbalken.

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

Koordinatoren 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 koordinatoren och i stället förordna någon annan.

Paragrafen reglerar att Kriminalvården ska förordna en särskild koordinator för den dömda samt anger koordinators huvudsakliga uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.1.

I *första stycket* anges att det är Kriminalvården som ska förordna koordinatoren samt hans eller hennes huvuduppgift.

Förordnandet bör ske så snart som möjligt efter det att den dömda tagits in i anstalt, eller redan dessförinnan om det är lämpligt. Det är viktigt att koordinatoren ges möjlighet att delta aktivt vid den inledande verkställighetsplaneringen i samband med att verkställighetsplanen tas fram. Inte sällan kommer koordinatoren att vara en tjänsteman från frivården, som är den som har just en sådan koordinerande roll i anledning av en individuell verkställighetsplan tas fram för alla dömda.

Koordinators roll ska vara stöttande och ska snarare ses som en funktion än som en enskild stödperson. I uppdraget att vara koordinator ingår att hålla regelbunden kontakt med den intagne och träffa henne eller honom under verkställigheten. Koordinatoren bör även arbeta med motivationshöjande samtal för att få den intagne att delta i behandling eller andra åtgärder som anvisats den intagne i verkställighetsplanen i syfte att så småningom kunna påbörja villkorad utslussning. Om det bedöms lämpligt kan koordinatoren vara med under de permissioner som beviljas och han eller hon kan följa med på sammanträden och dylikt om det bedöms lämpligt och är möjligt utifrån andra aspekter som bemanning i verksamheten och dylikt.

Efter tillstånd till villkorad utslussning och påbörjade utslussningsåtgärder med anledning därav blir koordinators uppgift mer inriktad på att genom stöd och hjälp verka för att den dömda efterlever de villkor som ställts upp för utslussningen. Det är viktigt att det finns en regelbunden kontakt och koordinatoren kan behöva påminna den dömda om vad som gäller. Koordinatoren kan även ge den dömda mer praktisk hjälp för att han eller hon ska kunna genomföra det som ålagts honom eller henne. Det är dock inte fråga om att ersätta andra

funktioner, som till exempel en god man eller en förvaltare, som redan finns i samhället. Den dömde kan också ha behov av sådant stöd och ska då ha tillgång till det genom exempelvis regler om godmanskap i föräldrabalken. Koordinators roll är mer stödjande utifrån den särskilda påfrestning som frihetsberövandet innebär.

I senare skeden av den villkorade utslussningen kan det handla om hjälp med att hitta struktur i vardagen för att till exempel passa tider till olika åtgärder som den dömde ska delta i enligt planen. Koordinators roll kan – om den dömde saknar stöd från andra i sin närhet – också hjälpa till vid myndighetskontakter eller med ansökningar om till exempel en utbildning eller behandlingsinsats som den frigivne önskar delta i. Det är också en uppgift för koordinators roll att kontrollera att den dömde följer de föreskrifter och anvisningar som meddelats och att reagera för att rätta till brister i efterlevnaden av dessa.

I koordinators roll ligger även att samråda med andra aktörer som är viktiga för den dömde, till exempel socialtjänsten, vård och hälsa, bostadsförmedling, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. En fungerande uppföljning i detta hänseende kan innebära att det krävs ett informationsutbyte av uppgifter som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt.

Inte sällan torde krävas att den dömde själv ger sitt samtycke till att koordinators roll tar del av dessa uppgifter, även om det finns vissa sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I *andra stycket* finns bestämmelser om vem som ska förordnas som koordinator. Den som förordnas bör vara lämpad för uppdraget och ha relevant utbildning samt erfarenhet. Normalt bör det vara fråga om en anställd vid Kriminalvården eftersom det underlättar möjligheten till kontakt mellan koordinators roll och den intagne. Om det behövs får mer än en koordinator förordnas. Undantag kan tänkas om det finns en annan lämplig person som den intagne sedan tidigare har en god och förtroendefull relation med. Det krävs dock att det noga bedöms om det är lämpligt att en sådan person utses.

Tredje stycket reglerar frågan om byte av koordinator. Då det är långa strafftider kommer det inte sällan att finnas ett behov av att utse flera koordinators roller under verkställigheten. Det kommer därmed vara ovanligt att en och samma person är koordinator under hela den tid som säkerhetsstraffet avtjänas.

Enligt fängelseförordningen finns möjlighet att utse en förtroendeman för långtidsdömda. Det är ett frivilliguppdrag som liknar den biträdande övervakarens. En förtroendeman har dock enbart en stödjande och inte en kontrollerande funktion. Koordinators roll är mer lik den ordinarie övervakarens, och som framhållits ovan kommer funktionen som koordinator ofta åvila en personal från frivården.

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 brottslighet 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.

I bestämmelsen anges i vilka fall den intagne får vistas utanför anstalt. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.3.

Av 1 kap. 1 § denna lag framgår att vissa bestämmelser i fängelselagen tillämpas vid verkställighet av säkerhetsstraff, till exempel 10 kap. 1, 2 och 6 §§ samt vid hälso- och sjukvård 9 kap. Dessa bestämmelser medger vistelse utanför anstalt enligt vad som framgår av kommentaren till 1 kap. 1 § ovan, vilket förtydligas genom *första stycket*.

Därutöver får den intagne, enligt *andra stycket*, vistas utanför anstalt för att genomgå en utredning om risk för återfall enligt 4 kap. 1 och 2 §§. Rättsmedicinalverket ansvarar för en sådan utredning enligt vad som framgår av säkerhetsstraffförordningen.

Han eller hon får också vistas utanför anstalt med anledning av vissa internationella straffrättsliga samarbeten om det skulle aktualiseras, till exempel enligt 4 kap. 29 och 31 §§ lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Av *tredje stycket* följer att det inte är fråga om en vistelse utanför anstalt i lagens mening om den intagne transporteras utanför anstalt med anledning av att ett beslut enligt lagen ska verkställas. En sådan transport kan avse till exempel förflyttning i anslutning till ändrad placering eller en sjuktransport.

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.

Utöver särskild permission vid ömmande skäl samt sådana vistelser utanför anstalt som avses i 3 § får den dömda vistas tillfälligt utanför anstalt i form av permission. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.3.

Enligt bestämmelsen får en intagen, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid, permission. Normalt rör det sig om vistelser utanför anstalt som kan planeras.

Bestämmelsen bör läsas tillsammans med 5 § som innehåller en mycket stark presumtion för bevakning när fråga är om permission under avtjänandet av ett säkerhetsstraff, i vart fall innan tillstånd till villkorad utslussning har beviljats. Inledningsvis kommer det endast vara fråga om korta och bevakade permissioner, närmast liknade så kallade lufthålspermissioner, som beviljas för att minska skadeverkningsarna av frihetsberövandet särskilt vid långvariga fängelsestraff.

Om allt förlöper väl kan tiden utanför anstalt utökas successivt, men det är viktigt att upptrappningen sker långsamt och att behovet av samhällsskyddet alltid beaktas noggrant. Så småningom kan det bli fråga om regelbunden permission till exempel på helger, under förutsättning att den dömda övervakas med en GPS-boja eller på annat lämpligt sätt som möjliggör för ett snabbt ingripande om så krävs. Jämfört med permission för de som avtjänar tidsbestämda straff bör permission för de säkerhetsdömda stegras långsammare och oftare vara elektroniskt bevakad. Permission kan också beviljas en intagen för att han eller hon ska kunna besöka frivården, socialtjänsten eller Arbetsförmedlingen, delta i öppenvårdsbehandling, möten som arrangeras av Anonyma alkoholister eller Anonyma narkomaner eller utöva en viss fritidsaktivitet. 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. Liksom vid permissioner från fängelsestraff ska det för varje permissionstillfälle upprättas en permissionsplan.

För att permission ska kunna beviljas en intagen krävs enligt *punkten 1* att den intagne har avtjänat minst tre fjärdedelar av minimi-tiden, dock minst två år (s.k. kvalifikationstid). Det kan vara be-hövt att avvakta med permission ännu längre efter en individuell bedömning, till exempel för att den intagne misskött sig under verk-ställigheten eller inte bedöms klara av en vistelse utanför anstalt ens under bevakning. Det torde dock vara sällsynt.

Enligt *punkten 2* krävs också att det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets full-görande eller på annat sätt missköta sig. En sådan riskbedömning måste göras i varje enskilt fall inför varje permissionstillfälle. Hänsyn bör bland annat tas till brottslighetens karaktär och till målsäganden samt om den intagne har misskött sig. Eftersom påtaglig risk är en förutsättning för säkerhetsstraffets tillämpning krävs att omständig-heterna har förändrats i detta hänseende sedan domen för att permis-sion ska vara aktuell. Om den dömde har skött sig under verkställig-heten samt deltagit i de åtgärder som anvisats i verkställighetsplanen bör det normalt kunna tas till intäkt för att det skett en sådan för-bättring att risken inte längre är påtaglig. Kravet innebär att permis-sion kan beviljas trots att det föreligger en viss risk för misskötsamhet. Det är därtill ofta möjligt att hantera en risk som bedöms föreligga genom villkor eller bevakning. I extrema fall kan dock utfallet bli sådant att den intagne inte kan beviljas permission. I så fall får arbetet med anpassningen till samhället fortsätta och en förnyad prövning ske efter ytterligare en tid.

Av *tredje punkten* framgår att ännu en förutsättning för permis-sion är att samhällsskyddet kan upprätthållas. Genom kravet tydlig-görs att samhällsskyddsaspekterna är särskilt viktiga vid hanteringen av de som dömts till säkerhetsstraff. Om Kriminalvården kommer fram till att det är möjligt att bevilja permission enligt de två första punkterna ska som ett avslutande led i prövningen ingå att i en hel-hetsbedömning ta ställning till om samhällsskyddet kan upprätthållas under permissionen. Eftersom presumtionen är att den dömde, i vart fall inledningsvis, ska stå under bevakning, kommer det dock vara synnerligen ovanligt att permission inte kan beviljas på denna grund.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bevakning vid alla vistelser utanför anstalt i tiden före det att villkorad utslussning enligt 33 kap. 3 § brottsbalken har påbörjats. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.3.

Eftersom det endast är möjligt att döma till säkerhetsstraff i de fall det bedöms finnas en påtaglig risk för återfall i allvarlig brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid är det självklart att behovet av samhällsskydd är särskilt stort i dessa fall. I bestämmelsen ställs därför upp en presumtion för bevakning, vilket innebär att den intagne ska bevakas av medföljande personal från Kriminalvården. Den intagne kan också, om bevakning inte anses erforderligt, även vara under tillsyn. Vid tillsyn följer normalt en personal med, men det förutsätts att den dömda ska klara permissionen på egen hand men med närvaro av personal, stöd eller övervakning. Skillnaden mot bevakning är att personalen i de fallen har i uppdrag att hålla den dömda till ordningen, förhindra hot/våld eller rymning samt att återföra den dömda mot sin vilja till verksamhetsstället om det skulle behövas. Om det anses nödvändigt får tvångsåtgärder användas för att lösa uppgiften. Vid tillsyn ska medföljande personal genom sin närvaro och uppsikt få klienten att avstå från att begå brott, avvika, eller på annat sätt missköta sig, men har inte ansvar för ett direkt fysiskt ingripande vid ett avvikande eller annan misskötsamhet. Däremot ska personalen kommunicera med och försöka övertyga klienten att avbryta avvikelseförsoket eller misskötsamheten samt larma polis. Tillsyn bör bli aktuellt när permissioner med bevakning inte längre behövs av säkerhetsmässiga skäl.

Bevakning kan underlåtas om det är uppenbart obehövligt. Det kan vara vid placering inom psykiatrin eller på annan slutna vårdenhet eller i samband med utredningssamtal hos Rättsmedicinalverket samt när det inte längre är påkallat av säkerhetsskäl till exempel för att flertalet bevakade permissioner skötts utan anmärkning och den intagne har skött sig under verkställigheten. Målet är att samtliga som undgår säkerhetsstraff ska kunna genomföra obevakade permissioner så småningom då sådana kommer att utgöra ett viktigt underlag för de riskbedömningar som ska ske kontinuerligt. För att progressionen mot frigivning ska säkerställas är det av vikt att den dömda testats mot mer öppna former under verkställigheten.

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.

I bestämmelsens *första stycke* anges att en vistelse utanför anstalt enligt 3–5 §§ ska förenas med de villkor som behövs. Genom hänvisningen till fängelselagen i 1 kap. 1 § gäller detta också vid utevistelser enligt de bestämmelser som räknas upp däri, till exempel vid särskild permission. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.6.

Vistelse utanför anstalt under den tid ett säkerhetsstraff avtjänas ska normalt förenas med ett eller flera villkor som är individuellt utformade efter de risker och behov som identifierats och tecknats ned i den intagnes individuella verkställighetsplan. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör vilka villkor som behövs. Villkoren kan vara av samma typ som vid permission enligt fängelselagen, så som vistelseort, anmälningsskyldighet, krav på nykterhet och förbud mot att kontakta ett brottsoffer. I många fall krävs det elektronisk övervakning för att förbuden ska kunna övervakas, vilket är möjligt att besluta om enligt *andra stycket*.

Mot bakgrund av att behovet av samhällsskydd är särskilt stort när de som avtjänar säkerhetsstraff ska vistas utanför anstalt kommer elektronisk övervakning ofta vara påkallad och bör regelmässigt beslutas i vart fall inledningsvis och särskilt när den dömde övergår från bevakad permission till permission på egen hand. Detta är synnerligen viktigt om det är fråga om särskilt skyddsvärda brottsoffer, till exempel barn eller vid våld i nära relationer.

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

Paragrafen tar sikte på den situationen att det vid överförandet av verkställighet av ett tidsobestämt straff ådömt utomlands ställts upp vissa villkor för verkställigheten i Sverige. Bestämmelsen avser såväl situationer där villkoret ställts upp i det enskilda fallet som där villkoret gäller enligt ett internationellt avtal (se prop. 2003/04:7 s. 210 och prop. 2005/06:35 s. 61). Vissa överväganden finns i avsnitt 9.13.

Tänkbara krav kan vara att den dömde ska avtjäna en viss minsta tid innan utslussning kan bli aktuell eller att vissa krav ska gälla under verkställigheten som sådan, till exempel i samband med villkorad ut-

slussning. Domstolen är vid prövningen bunden av sådana villkor (jfr 2 kap. 13 § andra stycket brottsbalken).

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.

I paragrafen finns bestämmelser om placering av en intagen i häkte vid vissa vistelser utanför anstalt enligt denna lag samt i andra fall. En intagen kan således placeras i häkte i anslutning till inställelse vid domstol eller annan myndighet, vid riskutredning enligt 4 kap., i samband med särskild permission, vid hälso- och sjukvård och vid vissa fall av internationellt straffrättsligt samarbete.

Bestämmelsen är i denna del utformad efter förebild i 10 kap. 6 § fängelselagen varför ledning för tillämpningen av bestämmelsen finns i prop. 2009/10:135 s. 163.

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.

Paragrafen innehåller en upplysning om att säkerhetsstraffets maximitid i vissa fall kan förlängas och att den dömde kan beviljas tillstånd till villkorad utslussning enligt regler i 33 kap. brottsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.6 och 9.7.

Det är genom förlängningsmöjligheten, som är avsedd att tillämpas synnerligen restriktivt, som säkerhetsstraffet får sin tidsbestämda, preventiva karaktär.

Villkorad utslussning innebär att den dömde, efter tillstånd av domstol, under Kriminalvårdens ledning kan slussas in i samhället under kontrollerade former. De närmare förutsättningarna för förlängning och villkorad utslussning framgår av de nämnda reglerna i brottsbalken.

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

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.8.1, anges att åklagaren ska ansöka om förlängning av säkerhetsstraffet, men att Kriminalvården ska anmäla till åklagaren om det finns skäl att ansöka om förlängning. Det är således Kriminalvården som ansvarar för att bevaka frågan om förlängning. Om Kriminalvården anser att det finns skäl att förlänga säkerhetsstraffet bör åklagaren endast undantagsvis frångå myndighetens bedömning. Åklagaren kan även utan sådan anmälan ansöka om förlängning.

Åklagarens prövning av frågan om förlängning är påkallad bör ske med skyndsamhet. Talan väcks vid tingsrätt enligt vad som framgår av 6 §.

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.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.4.6, finns en regel om när ansökan om förlängning enligt 33 kap. 5 § brottsbalken senast måste göras för att förlängning ska kunna beslutas. Att talan väcks vid allmän domstol framgår av 6 §. Där framgår också att åklagaren ska vara den dömdes motpart.

Av paragrafens *första mening* framgår att ett säkerhetsstraff upphör vid maximitidens utgång liksom att en ansökan om förlängning måste göras senast sex månader före denna tidpunkt för att straffet inte ska upphöra då maximitiden löper ut. Om någon ansökan inte gjorts sex månader före maximitidens utgång upphör straffet vid maximitidens utgång, vilket innebär att den dömdes ska frigges vid denna tidpunkt. Relevanta tidpunkter framgår av det strafftidsbeslut som fattas av Kriminalvården enligt vad som närmare framgår av strafftidslagen.

Om en ansökan om förlängning har inkommit till domstol i rätt tid framgår av *andra meningen* att rätten får besluta att säkerhetsstraffet ska fortgå till dess saken är slutligt avgjord, det vill säga vid beslutets laga kraft. Rätten ska i dessa fall fatta ett formellt beslut i frågan och åklagaren ska framställa ett sådant yrkande i samband med att begäran om förlängning ges in till rätten. Ett sådant förordnade

ska kunna fattas också av högre rätt, även i situationer när lägre rätt avslagit ansökan om förlängning. Utgångspunkten ska vara att säkerhetsstraffet även vid överklagande till högre rätt inte ska upphöra innan frågan om förlängning är slutligt avgjord.

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

I paragrafen anges att den dömd liksom Kriminalvården får ansöka om tillstånd till sådan villkorad utslussning som kan beviljas enligt 33 kap. 3 § brottsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.1.

Kriminalvården kan ha skäl att ansöka om den dömd är redo för sådan utslussning, till exempel genom att han eller hon med gott resultat har deltagit i det återfallsförebyggande arbetet, men inte själv visar vilja eller inte har förmåga att ansöka. Koordinatoren har en viktig roll i att försöka motivera en dömd som är redo för villkorad utslussning att ansöka om tillstånd på egen hand. Om Kriminalvården ansöker får myndigheten ställning som part i ärendet.

Kriminalvårdens beslut att ansöka om villkorad utslussning är inte ett beslut i förvaltningsrättslig mening och kan således inte överklagas. *Andra mening* är därför endast av upplysningskaraktär.

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

I paragrafen anges när en ansökan om villkorad utslussning tidigast får göras samt vilken tid som måste passera innan den dömd vid avslag får ansöka på nytt. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.1.

Av *första mening* framgår att ansökan om tillstånd till villkorad utslussning får göras tidigast ett år före minimitidens utgång. Tiden ska beräknas på samma sätt som för andra fängelsestraff enligt strafftidslagen. Om den dömd varit frihetsberövad på ett sådant sätt att han eller hon ska tillgodoräkna sig den tiden ska sådan tid räknas av från minimitiden i enlighet med vad som följer av 2 § tillgodoräknelagen. Enligt 2 § gäller detta också om personen överförs till Sverige för straffverkställighet och har varit frihetsberövad i utlandet.

Minimitidens utgång kommer således framgå av Kriminalvårdens strafftidsbeslut.

Det är viktigt att det finns ett så brett underlag som möjligt när ansökan sker, till exempel att den dömde har prövats mot öppnare former under permission om så varit möjligt. Samtidigt måste tiden efter beslutets laga kraft vara tillräckligt lång så att åtgärderna som sådana kan planeras och utslussningen därefter ske successivt. Av 10 § framgår att domstolen ska handlägga ansökan skyndsamt.

Det framgår av 33 kap. 3 § brottsbalken att några faktiska åtgärder med anledning av tillståndet inte får ske innan minimitiden har gått ut. Under minimitiden får den dömde i stället beviljas permission enligt 2 kap. 4 § eller tillämpliga regler i fängelselagen om han eller hon ska vistas utanför anstalt.

Om ansökan av den dömde avslås får den dömde ansöka på nytt tidigast ett år från det att beslutet vann laga kraft. Någon sådan tid gäller dock inte för Kriminalvården, som kan ansöka på nytt utan att en viss tid har passerat. Ett tänkbart exempel kan vara att den dömdes situation förändras på ett drastiskt sätt och att återfallsrisken elimineras därav, till exempel på grund av allvarlig sjukdom. I ett sådant läge bör det finnas möjlighet för Kriminalvården att ansöka på nytt utan att ett helt år har passerat. Vid radikalt försämrad hälsa under verkställigheten finns det också möjlighet för den dömde att ansöka om nåd.

Domstolen ska, till exempel genom inhämtande av ett utdrag ur belastningsregistret, kontrollera att det med hänsyn till de frister som anges i den föreslagna lagen finns förutsättningar att ta upp ansökan till prövning. Är förutsättningarna enligt denna paragraf inte för handen ska ansökan avvisas.

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 dömde är inskriven i är belägen.

Åklagaren ska vara den dömdes motpart.

I paragrafen finns regler om formkrav avseende ansökan, forum och prövningsförfarandet. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.

Enligt *första stycket* ska såväl ansökan om förlängning av säkerhetsstraff som ansökan om tillstånd till villkorad utslussning vara skriftlig.

Av 11 § följer att bland annat 33 kap. 1 § rättegångsbalken blir tillämplig i fråga om vilka uppgifter om part som en ansökan ska innehålla.

Ansökan tas upp antingen av den tingsrätt som dömt ut säkerhetsstraffet eller av den tingsrätt inom vars domkrets den anstalt som den dömde är inskriven i är belägen. Det alternativa forumet bör främst användas till undvikande av långa transporter till eventuella sammanträden med anledning av ansökan om förlängning eller tillstånd till villkorad utslussning.

Av *andra stycket* framgår att förfarandet vid prövningen är en tvåpartsprocess där åklagaren är den intagnes motpart i ärendet. Åklagarens uppgift är främst att se till att de kriterier som prövningarna omfattar får en allsidig belysning. Åklagaren ska särskilt bevaka samhällsintresset liksom brottsofferaspekter på liknande sätt som i dag sker till exempel sker vid omvandling av fängelse på livstid samt vid särskild utskrivningsprövning vid rättspsykiatrisk vård.

Eftersom åklagaren är part har han eller hon möjlighet att överklaga beslut om att tillstånd till villkorad utslussning har beviljats samt beslut om att inte medge förlängning av säkerhetsstraffet.

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

I paragrafen anges att det föreligger en stark presumtion för att den dömde ska tilldelas ett offentligt biträde i ärenden om förlängning och om tillstånd till villkorad utslussning. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.2.

Frågor om offentligt biträde regleras i lagen (1996:1620) om offentligt biträde, som såvitt avser förordnande och byte av samt ersättning till biträde, genom 5 § hänvisar till bestämmelser i rättshjälpslagen (1996:1619).

I de allra flesta fall kommer det vara den dömde själv som initierar prövningen om tillstånd till villkorad utslussning genom att ansöka om det. I ansökan kan han eller hon framföra önskemål om att en särskild person utses till biträde.

Enligt lagen om offentligt biträde kan en ansökan om förordnande av biträde även göras av biträdet i fråga, om denne har fullmakt (se 3 § *andra stycket*). Har den dömde inte redan varit i kontakt med ett biträde för upprättande av ansökan och heller inte uttryckt någon uppfattning i frågan, bör han eller hon tillfrågas av domstolen om eventuella önskemål om vem som ska förordnas. Föreslår den dömde någon

som är lämplig, ska denne förordnas, om det inte finns ekonomiska eller andra skäl som talar mot det (se 26 § rättshjälpslagen).

Även i förlängningsärenden bör den dömde tillfrågas på samma sätt.

Ett offentligt biträde ska förordnas om det inte måste anses att behov av biträde saknas. Det finns således ett utrymme för att underlåta att förordna offentligt biträde när det uppenbarligen saknas behov av det (jfr prop. 2005/06:35 s. 48). Det kan till exempel redan vid en ansökan om tillstånd till villkorad utslussning stå klart att förutsättningarna inte har förändrats sedan domstillfället att det är uppenbart att ansökan ska avslås. Ett annat fall där det kan vara så att det måste antas att behov av biträde saknas kan vara om det finns ett tidigare avslagsbeslut och förutsättningarna i allt väsentligt är oförändrade. I förlängningsprövningar torde dock möjligheten att inte förordna biträde i princip vara utesluten.

I lagen om offentligt biträde finns bestämmelser om att ersättning till det offentliga biträdet ska bekostas av allmänna medel i enlighet med vad som är föreskrivet där.

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 dömde att bli hörd muntligen ska han eller hon ges tillfälle till det om det inte är uppenbart obehövt.

I paragrafen finns regler om handläggningen vid domstol. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.

Av *första stycket* framgår att en part ska ges tillfälle att yttra sig över vad annan fört in i ärendet. Av detta följer även att åklagaren ska ges tillfälle att yttra sig över vad den dömde säger under ett förhör inför rätten, vilket innebär att åklagaren ska kallas till ett sådant sammanträde. Detsamma gäller för Kriminalvården när det är myndigheten som har ansökt om tillstånd till villkorad utslussning och därför är part i ärendet.

Handläggning av ärenden enligt rättegångsbalken är skriftlig. Enligt paragrafens *andra stycke* ska den dömde emellertid ges tillfälle att höras muntligen inför rätten, om han eller hon begär det. En sådan begäran bör i princip alltid tillgodoses i förlängningsärenden och i ärenden om ansökan om tillstånd till villkorad utslussning, vilket följer av uppenbarhetskravet. Det kan till exempel vara så att det i vissa fall vid ansökan om tillstånd till villkorad utslussning, som av den

dömde kommer kunna göras tidigast ett år efter ett tidigare avslagsbeslut, inte har tillkommit några nya omständigheter sedan den senaste prövningen som utgör skäl för domstolen att frångå sin tidigare bedömning. Detsamma gäller om det finns ett avslagsbeslut sedan tidigare och utredningen ger vid handen att omständigheterna inte har förändrats i nämnvärd betydelse.

Reglerna om handläggning i hovrätten finns i 52 kap. rättegångsbalken. Behovet av att höra den dömde muntligen i hovrätten kan vara mindre om så skett vid tingsrätten, men särskilt i förlängningsärenden bör det finnas mycket starka skäl för att inte höra den dömde muntligen även i hovrätten.

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.

I paragrafen anges att domstolen ska inhämta ett yttrande från Kriminalvården i ärenden om förlängning av säkerhetsstraffet och i ärenden om villkorad utslussning om det inte är uppenbart obehövligt. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.2.

Handläggningen av ärenden som avses i detta kapitel måste anpassas alltefter omständigheterna i det enskilda fallet, men med hänsyn till ärendenas betydelse för den enskilde och samhället åläggs domstolen vissa skyldigheter i fråga om vilken utredning som bör inhämtas. Denna paragraf innehåller en skyldighet för domstolen att inhämta Kriminalvårdens yttrande. Av 4 kap. 2 § framgår att rätten ska inhämta en särskild utredning med utlåtande om risken för att den dömde begår nya brott av allvarligt slag mot liv, hälsa, frihet eller frid såväl i ärenden om förlängning som i ärenden om tillstånd till villkorad utslussning (se vidare i kommentaren till 4 kap. 2 §).

Domstolen måste i det enskilda ärendet avgöra vilken utredning som ska tas in. Ett utdrag ur belastningsregistret inhämtas till exempel alltid inledningsvis så att domstolen kan kontrollera att det med hänsyn till de frister som anges i den föreslagna lagen finns förutsättningar att ta upp ansökan till prövning. Ett sådant utdrag utgör också en viktig del av bedömningsunderlaget i ärendet.

Därefter bör domstolen i ärenden om tillstånd till villkorad utslussning så snart som möjligt inhämta yttrande från Kriminalvården, om det inte är myndigheten som ansöker, eftersom det i sådana fall bör

fogas ett sådant yttrande till ansökan. Även åklagaren ska beredas tillfälle att yttra sig.

Vid ansökan om förlängning bör åklagaren som huvudregel kunna foga ett yttrande från Kriminalvården till ansökan eftersom det är myndigheten som anmäler till åklagaren att förlängning är påkallad. I de fallen bör den dömda snarast beredas tillfälle att yttra sig samt tillfrågas om han eller hon önskar offentligt biträde.

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.

För varje intagen förs journal enligt 5 § fängelseförordningen som dokumenterar den intagnes verkställighet. Med journal avses de handlingar som upprättas eller inkommer till myndigheten och de anteckningar som löpande görs avseende den intagne. Där ingår även handlingar som bör ingå i underlaget för rättens prövning, till exempel domar, rättspsykiatrisk undersökning, så kallade paragraf 7-utredningar, personutredningar och handlingar som upprättas under verkställigheten. Det material som journalen innehåller tillgodoser i stor utsträckning domstolens behov av utredning.

Yttrande från Kriminalvården bör därför inhämtas regelmässigt, om det inte är uppenbart obehövt.

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

I paragrafen uttrycks ett skyndsamhetskrav avseende ärenden om förlängning och tillstånd till villkorad utslussning. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.2.

Med hänsyn till ärendenas betydelse för den enskilde och samhället finns det ett starkt intresse av att frågorna avgörs skyndsamt. Samtidigt måste det beaktas att det tar minst fyra eller sex veckor för Rättsmedicinalverket att genomföra en riskutredning, varför handläggningstider om två till fyra månader framstår som skyndsamma. Samtliga aktörer som agerar för statens räkning, det vill säga även åklagaren och Kriminalvården, bör agera med iakttagande av detta skyndsamhetskrav.

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.

I paragrafen finns regler om handläggningen av ärendena och om tillämplig processlag. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.2.

Enligt bestämmelsens *första stycke* ska nämndemän delta när tingsrätten avgör en fråga om förlängning av säkerhetsstraff eller om tillstånd till villkorad utslussning. Vid annan handläggning av ärendet är tingsrätten domför med en lagfaren domare (se 1 kap. 3 § rättegångsbalken). Såvitt avser rättens sammansättning i hovrätten gäller bestämmelserna i 2 kap. 4 § rättegångsbalken.

I bestämmelsen framgår också att rättens avgörande sker genom beslut. Enligt hänvisning i 30 kap. 10 § rättegångsbalken gäller vad som är föreskrivet i 2 och 7 §§ samma kapitel om dom även i fråga om slutligt beslut. Eftersom ärenden om förlängning av säkerhetsstraff eller om tillstånd till villkorad utslussning avgörs utan huvudförhandling ska beslutet grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i ärendet. Rätten är således inte bunden av allmänna principer om omedelbarhet och muntlighet.

Enligt nämnda 10 § gäller även vad som i 5 och 8 §§ är föreskrivet, om det behövs med hänsyn till frågans beskaffenhet. Av 5 § följer bland annat att beslutet ska vara motiverat och 8 § innehåller vissa bestämmelser om utformningen av originalet av rättens beslut. I fråga om de ärenden som nu avses är frågans beskaffenhet sådan att 5 och 8 §§ som utgångspunkt ska tillämpas.

I *andra stycket* framgår att handläggningen ska ske enligt vad som i rättegångsbalken är föreskrivet om brottmål, om inte annat framgår av den nu föreslagna lagen. Det innebär bland annat att bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av rättens beslut blir tillämpliga. När Kriminalvården ansöker om tillstånd till villkorad utslussning får myndigheten ställning som part i ärendet, vilket innebär att den kan överklaga beslut i sin egenskap av part.

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.

I paragrafen regleras när en särskild riskutredning får inhämtas i situationer där det kan bli aktuellt att bestämma påföljden till säkerhetsstraff. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

Första stycket innebär att domstolen får inhämta en särskild utredning med utlåtande om risken för att den dömda återfaller i brottslighet av allvarligt slag mot liv, hälsa, frihet eller frid i ett brottmål där frågan om säkerhetsstraff har aktualiserats enligt 33 kap. 1 § brottsbalken. Det är således inte ett krav att en särskild riskutredning inhämtas. Det följer av säkerhetsstraffförordningen (2028:000) att det är Rättsmedicinalverket som ansvarar för särskilda riskutredningar.

En särskild riskutredning syftar till att ge ytterligare underlag för rätten i den rättsliga, normativa bedömningen av om det föreligger en påtaglig risk för att den tilltalade kommer att begå nya allvarliga brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid. En begäran om en riskutredning ska inhämtas i syfte att få ett så fullständigt bedömningsunderlag som möjligt, inte för att få ett svar från Rättsmedicinalverket på frågan om det föreligger en påtaglig risk för återfall i brott.

Innan rätten beslutar att begära in en riskutredning ska den noga gå igenom målet, eftersom det inte alltid kan anses nödvändigt att inhämta en utredning. Anser domstolen att det står klart att risken för fortsatt brottslighet av aktuellt slag är påtaglig utifrån befintligt underlag saknas som regel anledning att begära in en särskild riskutredning. Det är i första hand den dömdes tidigare dokumenterade brottslighet som kan motivera slutsatsen att det finns en påtaglig risk för att han eller hon återfaller i allvarlig brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid (jfr här de typfall som presenterats i kapitel 9).

I vissa fall framstår det närmast som uppenbart att det finns en påtaglig återfallsrisk. Det krävs dock att den tidigare brottsligheten är mycket allvarlig för att en sådan slutsats ska kunna dras; säkerhetsstraffet är avsett för särskilt allvarliga fall (se härtill återigen typfallen i kapitel 9). Domstolen kan också anse att övrigt material, till exem-

pel ett utlåtande beträffande en rättspsykiatrisk undersökning, är tillräckligt för bedömningen av återfallsrisken.

Eftersom en särskild riskutredning innebär ett påtagligt integritetsintrång ska utredningen enligt *andra stycket* inhämtas först när rätten efter en huvudförhandling har bedömt att det finns övertygande bevisning för att den tilltalade har begått en gärning eller flera gärningar som kan leda till att påföljden bestäms till ett säkerhetsstraff (se 33 kap. 1 §).

Kravet på övertygande bevisning motsvarar vad som i dag gäller för förordnande om en rättspsykiatrisk undersökning enligt 2 § lagen om rättspsykiatrisk undersökning. En viktig skillnad mellan de två situationerna är dock att den dömdes eventuella erkännande inte är tillräckligt för att inhämta en riskutredning enligt säkerhetsstrafflagen.

När riskutredningen är klar får en fortsatt huvudförhandling hållas, varvid påföljden slutligen kan bestämmas.

Om relationen mellan rättspsykiatriska undersökningar och särskilda riskutredningar, se avsnitt 9.5, där det framgår att rätten inte ska besluta om sådana åtgärder samtidigt samt att en rättspsykiatrisk undersökning alltid ska inhämtas i första hand om förutsättningarna för det är uppfyllda.

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 obehövligt.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om särskild riskutredning i ärenden om förlängning av säkerhetsstraffet och om tillstånd till villkorad utslussning. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

I sådana ärenden som beskrivs i paragrafen föreligger, till skillnad från brottmålen, en presumtion för att rätten ska inhämta en särskild riskutredning. Även i dessa fall ansvarar Rättsmedicinalverket för riskutredningen. Vad utredningen syftar till har redovisats i kommentaren till föregående paragraf.

När minimitiden har avtjänats övergår säkerhetsstraffet till att vara endast preventivt utifrån den dömdes återfallsrisk. Med hänsyn till detta bör det vid förlängningsprövningen alltid finnas ett utlåtande

om risk avgett av en oberoende aktör. Ett säkerhetsstraff får därför inte förlängas om en sådan riskutredning inte har inhämtats.

Det är genom regelbundna ansökningar och prövningar om tillstånd till villkorad utslussning som behovet av säkerhetsstraffet omprövas med lämpliga intervall. Genom att domstolen inhämtar en särskild riskutredning från en oberoende aktör tillses att samhällsskyddsaspekterna bli utredda på bästa sätt inför ett eventuellt tillstånd till villkorad utslussning.

Den inhämtade utredningen utgör en del av underlaget för domstolens riskbedömning, men det är även i dessa fall domstolen som avgör om förutsättningarna för villkorad utslussning eller förlängning är för handen. Enligt vad som framhållits under 3 kap. 9 § har domstolen också tillgång till ett yttrande från Kriminalvården.

Det kan också finnas riskbedömningar utförda av Kriminalvården under verkställigheten. Vidare kan en riskbedömning ha genomförts vid tidigare prövning och det kan finnas uttalanden om risk för återfall i brott i utlåtanden med anledning av rättspsykiatriska undersökningar. Om domstolen anser att det övriga materialet, eventuellt i kombination med dokumenterad allvarig misskötsamhet under verkställigheten, är tillräckligt för slutsatsen att tillstånd till villkorad utslussning inte ska bifallas behöver ingen riskutredning inhämtas. Mot bakgrund av att en riskbedömning är ingripande för den enskilde är det viktigt att sådan inte beslutas om det inte behövs. Detsamma gäller om en ansökan om förlängning inte ska beviljas, men den situationen torde vara synnerligen ovanlig. Utgångspunkten är att domstolen alltid ska inhämta riskutredningar i förlängningsärenden eftersom den fråga som ska avgöras är av synnerlig vikt såväl för den dömde som för samhället.

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 dömde 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.

Paragrafen innehåller olika bestämmelser som tar sikte på hur den särskilda riskbedömningen ska utföras, vad som ska redovisas i utlåtandet samt tidsfrister för expediering av utlåtandet om risk. Bestämmelsen är i denna del utformad efter förebild i 6 § lagen om rättspsykiatrisk undersökning. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

Av *första stycket* framgår att särskilda riskutredningar ska utföras skyndsamt. Av detta följer att undersökningsarbetet ska inledas så snart det är praktiskt möjligt efter det att domstolen meddelat sitt beslut. Det är särskilt mot bakgrund av ärendenas karaktär och betydelse såväl för den enskilde som för samhället av vikt att utredningen bedrivs skyndsamt.

Det som ska bedömas enligt *andra stycket* är återfallsrisken i relation till sådan brottslighet som kan leda till att säkerhetsstraff döms ut, såväl avseende brottstyperna som sådana (riktade mot liv, hälsa, frihet eller frid) som avseende brottens allvar.

Riskutredningen ska göras av Rättsmedicinalverket enligt vad som närmare anges i säkerhetsstraffförordningen (2028:000). Det är väsentligt att det av utlåtandet framgår vilka omständigheter som är av betydelse för återfallsrisken, liksom vilka riskreducerande åtgärder som bör vidtas. Även skyddsfaktorer bör framgå.

Utlåtandet ska ge 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. Det är således omständigheterna, snarare än slutsatserna, som ska stå i fokus i utlåtandet.

En begäran om en riskutredning ska inte syfta till att få ett svar på om det föreligger en påtaglig risk eller inte, utan till att få ett så fullständigt bedömningsunderlag som möjligt. Det är inte lämpligt att i lag ange hur utredningarna ska göras, utan det är upp till Rättsmedicinalverket att avgöra. Detsamma gäller hur slutsatserna som kan dras utifrån utredningen bör utformas.

Att utlåtandet ska ges in utan dröjsmål syftar till att belysa att det inte får ske någon fördröjning i något led i samband med att en riskutredning genomförs. I *andra stycket andra meningen* anges maximtiden som gäller för förfarandet i samband med riskutredningen. Den misstänkte kan vara häktad i brottmålet, där frågan är om säkerhetsstraff ska väljas som påföljd, och i sådana fall ska utlåtandet ges in inom fyra veckor. I ärenden om förlängning av säkerhetsstraffets maximtid eller om tillstånd till villkorad utslussning gäller i stället sex veckor.

Av tredje stycket framgår att det är domstolen som prövar frågan om anstånd med att avge ett utlåtande, vilket innebär att Rättsmedicinalverket i sådana fall måste begära förlängd tid. Möjligheten att meddela anstånd ska tillämpas restriktivt.

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.

Paragrafen föreskriver en skyldighet för den som inte är häktad att inställa sig för en särskild riskutredning på viss tid och plats. Bestämelsen är i denna del utformad efter förebild i 9 § lagen om rättspsykiatrisk undersökning och 7 § tredje stycket lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

Den tilltalade kommer i synnerligen stor utsträckning vara häktad eller på annat sätt frihetsberövad när särskilda riskutredningar ska genomföras inför påföljdsvalet. I ärenden om förlängning eller tillstånd till villkorad utslussning är den dömde alltid frihetsberövad. I de allra flesta fallen kommer det därför ankomma på Kriminalvården att transportera den dömde till den plats där riskutredningen ska genomföras i dialog med Rättsmedicinalverket. Om den misstänkte är frihetsberövad i annan form än genom att vara häktad, till exempel med stöd av lagen (1998:870) om stöd av missbrukare i vissa fall eller utlänningslagen, får den som ska ansvara för utredningen komma överens med den myndighet som ansvarar för verkställigheten av frihetsberövandet om hur riskbedömningen närmare ska genomföras. Ledning kan sökas i den ordning som utvecklets med anledning av läkarintyg enligt 7 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.

5 § Sådana uppgifter om den tilltalade eller den dömde 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 prövningsverk, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 38 kap. 1 § första stycket 1, 2, 3 eller 5 samma lag, och

6. den som bedriver verksamhet där det gäller sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ eller 26 kap. 1 § 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 § patient-säkerhetslagen (2010:659), trots sekretess eller tystnadsplikt.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som syftar till att säkerställa att Rättsmedicinalverket ska kunna få tillgång till de uppgifter som behövs för att kunna göra fullständiga riskbedömningar av så hög kvalitet som möjligt i de fall domstol beslutar om att inhämta en särskild riskutredning. Bestämmelsen är i denna del utformad efter förebild i 14 och 14 a §§ lagen om rättspsykiatrisk undersökning. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

I *första stycket* anges att uppgifterna ska behövas för att genomförandet av en riskutredning. Detta innebär att uppgifter inte ska inhämtas eller utlämnas slentrianmässigt, utan endast när de behövs för just det ändamålet. Den utlämnande myndigheten måste i allmänhet utgå från att de begärda uppgifterna behövs för en riskbedömning (se prop. 1990/91:58 s. 283 och prop. 2022/23:83 s. 67).

I *punkt 1–5* regleras utlämnande av uppgifter från följande myndigheter: Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Migrationsverket och Totalförsvarets plikt- och prövningsversverk. Uppgiftsskyldigheten gäller endast uppgifter som omfattas av sekretess enligt de bestämmelser som anges i respektive punkt. Om en uppgift omfattas av sekretess enligt en annan bestämmelse, kan det utgöra ett hinder mot utlämnande. Det ankommer på den ansvarige för riskbedömningen att precisera vilka uppgifter som behövs för undersökningen.

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

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.

I paragrafen behandlas provtagning i samband med en särskild riskutredning. Bestämmelsen är i denna del utformad efter förebild i 9 § lagen om rättspsykiatrisk undersökning och 7 a § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

I *första stycket* regleras förutsättningarna för att av utredningsskäl ta prov på en person som genomgår en riskutredning. De prov som får tas är urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- och hårprov. Syftet med kroppsbesiktningen ska vara att inom ramen för riskutredningen bedöma personens psykiska eller kroppsliga tillstånds betydelse för återfallsrisken. Det kan till exempel handla om att påvisa ett pågående eller tidigare bruk av alkohol, narkotika eller vissa läkemedel. Det kan också vara fråga om att avgöra huruvida personen är påverkad av sådana substanser vid undersökningstillfället. Provtagning får endast ske om det behövs för att bedöma personens psykiska eller kroppsliga tillstånd i syfte att få underlag för riskfaktorn missbruk. Det är således endast möjligt att ta prov om det har betydelse för de bedömningar som ska göras i riskutredningen. Bedömningen av om det finns ett sådant behov ska göras i varje enskilt fall med beaktande av vad som i övrigt är känt om personen som undersöks, till exempel i fråga om just missbruk, men också utifrån levnadsomständigheter, hälsotillstånd och psykiatrisk historik. Provet kan också behövas för att det ska vara möjligt att ange relevanta riskreducerande åtgärder, till exempel läkemedelsbehandling med anledning av missbruk.

Enligt *andra stycket* får en urinprovtagning inte utföras eller bevitnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska. Kravet motsvarar det som gäller för urinprovtagning av ordnings- och säkerhetsskäl på en intagen enligt 4 kap. 7 § häkteslagen (2010:611).

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.

I paragrafen finns bestämmelser om övervakning under villkorad utslussning. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.4.

Under vilka förutsättningar den dömde kan beviljas tillstånd till villkorad utslussning framgår av 33 kap. 3–4 §§ brottsbalken. Av 33 kap. 3 § följer att det Kriminalvården som ansvarar för verkställigheten av säkerhetsstraffet och därmed beslutar om de närmare åtgärderna inom ramen för tillståndet till villkorad utslussning.

Huvudregeln, som kommer till uttryck i det *första stycket*, är att den dömde ska ställas under övervakning i samband med att han eller hon beviljas utslussningsåtgärder inom ramen för ett tillstånd till villkorad utslussning. Syftet är att tillgodose behovet av samhällsskydd och på bästa sätt skydda samhället mot fortsatt brottslighet från den dömdes sida. Något särskilt beslut om övervakning behöver inte fattas. Övervakningen upphör vid maximitidens slut, vilket sammanfaller med den tid säkerhetsstraffet är till fullo verkställt.

Kriminalvården har dock möjlighet att dessförinnan fatta ett särskilt beslut om att övervakningen ska avslutas enligt vad som framgår av det *andra stycket*. Det krävs då att behovet av samhällsskydd kan tillgodoses utan övervakning och det får inte heller föreligga en beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Möjligheten att undanta den dömde från övervakning är avsedd att tillämpas restriktivt, och endast i slutet av verkställigheten då maximitiden och säkerhetsstraffets upphörande närmar sig. Det ska stå klart att den dömde klarar sig på egen hand och därmed inte är i behov varken av den kontroll eller det stöd som övervakningen innebär. Om det finns en osäkerhet i detta avseende ska övervakningen pågå under hela verkställigheten och upphöra vid maximitidens utgång.

Övervakarens roll överensstämmer i många avseenden med den som koordinatören har. I båda rollerna ingår att ge stöd och hjälp till den dömde, men även att kontrollera att verkställighetsplanen följs.

Det finns inget hinder mot att en och samma person utses till koordinator och förordnas som övervakare om det bedöms lämpligt med hänsyn till den dömde och hans eller hennes situation.

I ett fall då det bedöms finnas ett stort behov av att kontrollera den dömde, till exempel genom elektronisk övervakning och drog- och nykterhetskontroller, kan det i vissa fall vara lämpligare att rollerna att vara koordinator och övervakare hålls isär. I ett annat fall, då man bedömer att den dömde mer har behov av stöd i form av till exempel motiverande samtal, hjälp med att komma i tid till avtalade möten och liknande åtgärder, kan koordinator och övervakare vara en och samma person.

Bedömningen får göras från fall till fall och utfallet blir beroende av vad som bedöms som det bästa utifrån behovet i det enskilda fallet.

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 prøvotid 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).

Paragrafen innehåller bestämmelser om särskilda föreskrifter och vissa allmänna skötsamhetskrav som gäller under villkorad utslussning. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.4.

Av *första stycket* framgår att vissa bestämmelser i brottsbalken gäller också för den som är under villkorad utslussning.

Genom hänvisningen till 26 kap. 11 § brottsbalken ska den som är under utslussning under hela maximitiden vara skötsam och efter förmåga försöka försörja sig och betala eventuellt skadestånd som har dömts ut på grund av brottet. Han eller hon är skyldig att inställa sig hos Kriminalvården efter kallelse.

Med hänsyn till att utslussningen ska ske successivt och den dömde inledningsvis endast ska tillåtas vistas utanför anstalt korta stunder är det naturligt att de skyldigheter som följer enligt denna paragraf främst kommer att aktualiseras mot slutet av maximitiden, när kontrollen av den dömde inte är lika sträng.

Av 26 kap. 13–18 §§ brottsbalken framgår i huvudsak följande. Övervakningen och kriminalvården i frihet bedrivs under ledning av

Kriminalvården och det är myndigheten som utser övervakare samt har möjlighet att förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen. Det sistnämnda kan vara aktuellt om den dömda avser att bosätta sig på annan ort än där anstalten är belägen varför han eller hon behöver en övervakare också där, till exempel för att permissioner förläggs till den orten.

Under övervakningen ska Kriminalvården genom stöd och kontroll verka för att den som är under villkorad utslussning inte begår nya brott och för att han eller hennes anpassning i samhället främjas. Det ska upprättas en individuellt utformad plan för övervakningstiden. Övervakningen ska planeras och utformas i samråd med den dömda och i samverkan med berörda myndigheter. I planen får lämnas anvisningar om vad som ska gälla under övervakningen. Planen ska följas av den dömda. Han eller hon har också en skyldighet att hålla sin övervakare underrättad om sådant som bostad, i förekommande fall sysselsättning och andra förhållanden av betydelse. Dessutom ska kontakt hållas med övervakaren enligt dennes anvisningar. Detta kan efter beslut även gälla mot en anställd vid Kriminalvården.

Under hela verkställigheten gäller att en tvång- och kontrollåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. En mindre ingripande åtgärd som framstår som tillräcklig ska användas i första hand. Mot bakgrund av det påtagliga behovet av samhällsskydd vid säkerhetsstraff kommer proportionalitetsprincipen att falla ut annorlunda i vissa fall, jämfört med den som avtjänar ett tidsbestämt fängelsestraff.

Så kallade särskilda föreskrifter får beslutas om det behövs för att minska risken för återfall i brott eller om det på annat sätt underlättar den dömdes anpassning i samhället. Föreskrifter ska regelmässigt beslutas för den som är under villkorad utslussning och inte sällan behövs flera för att det ska vara fråga om en säkerhetsmässigt försvarlig utslussning.

Mot bakgrund av att behovet av samhällsskydd är särskilt påtagligt vid säkerhetsstraff bör som regel gälla att den som är under villkorad utslussning har att följa fler föreskrifter än den som är villkorligt frigiven. Vad som gäller i detta hänseende ska också framgå av övervakningsplanen. Särskilda föreskrifter 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 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.

Om den dömde är skadeståndsskyldig med anledning av brottet får en särskild föreskrift under vissa förutsättningar också beslutas om när och hur skadeståndsskyldigheten ska fullgöras.

En föreskrift som kan beslutas under villkorad utslussning, men inte för den som är villkorligt frigiven, är hur och på vilket sätt den dömde får använda elektronisk kommunikationsutrustning. Med det avses bland annat tjänster som möjliggör överföring av tal, fax och data och andra former av kommunikation. Det innebär att fast telefoni, mobiltelefoni, internet och e-post omfattas (jfr prop. 2023/24:81 s. 130 och 2017/18:169 s. 117). En sådan föreskrift framstår som lämplig dels om det är fråga om brottslighet som begås på internet, dels om det behövs för att skydda målsäganden från sådana kontakter. Avsikten är att föreskriften endast ska användas i sådana fall där det är möjligt att kontrolleras att föreskriften följs.

Om det behövs för att kontrollera att en föreskrift följs får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning. Just elektronisk övervakning bör, särskilt inledningsvis, användas i samband med villkorad utslussning. Det kan motiveras av att det är särskilt viktigt att

samhället tar ansvar för att kontrollera de som dömts för så allvarlig brottslighet som det är fråga om då ett säkerhetsstraff avtjänas.

Om det finns anledning till det, liksom om den som är under villkorad utslussning bryter mot det som gäller för övervakningen, får Kriminalvården under maximitiden ändra beslutet om övervakning, förordna en annan övervakare, ändra beslut om föreskrifter och elektronisk övervakning. Nya föreskrifter kan också beslutas. En viktig skillnad mot de som är villkorligt frigivna är att Kriminalvården ska fatta alla beslut – det finns ingen möjlighet för övervakaren att besluta om hur föreskrifterna ska verkställas.

Den dömde kan också tilldelas en varning om han eller hon bryter mot föreskrifter eller anvisningar och en åtgärd enligt vad som beskrevs i det föregående stycket framstår som otillräcklig. Detta gäller dock endast vid sådan misskötsamhet som kan bedömas som mindre allvarlig.

Är det fråga om allvarlig misskötsamhet enligt vad som följer av 6 kap. 1 § denna lag ska i stället tillståndet till villkorad utslussning upphävas. Med mindre allvarlig misskötsamhet avses sådant som närmast framstår som bagatellartat, till exempel att komma några minuter sent till ett avtalat möte. Det får inte vara fråga om misskötsamhet som är satt i system eller på annat sätt upprepad, utan fråga ska vara om just enstaka tillfällen som framstår som oaktsamma snarare än uppsåtliga. Avbrott i allmänna kommunikationer eller sådant som bedöms som laga förfall enligt rättegångsbalken utgör naturligtvis aldrig allvarlig misskötsamhet.

6 kap. Upphävande av tillstånd till villkorad utslussning

1 § Ett beslut om tillstånd till villkorad utslussning ska upphävas om den dömde 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.

I bestämmelsen anges när ett beslut om tillstånd till villkorad utslussning ska upphävas liksom prövningsordningen i sådana fall. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.

Ett upphävande får endast beslutas vid allvarlig misskötsamhet. Även om det formellt sätt inte krävs att Kriminalvården försökt komma till rätta med misskötsamheten innan tillståndet upphävs ligger det i den villkorade utslussningens uppbyggnad att andra åtgärder kommer att ha vidtagits innan anmälan om upphävande sker.

Genom villkorad utslussning ska Kriminalvården skapa en för den dömda individanpassad utslussning. Det kommer därför att vara så att nya föreskrifter har beslutats och redan beslutade ändrats liksom att flertalet andra åtgärder vidtagits innan tillståndet upphävs.

Kriminalvården kan under maximitiden som yttersta åtgärd återintaga den dömda i anstalt för fortsatt avtjänande, och det är först om det inte kan antas att den dömda ens efter en sådan åtgärd kommer att sluta missköta sig, som en anmälan om upphävande bör ges in till övervakningsnämnden. Nämnden bör ofta kunna utgå från att Kriminalvårdens bedömning är korrekt men ska alltid göra en egen bedömning av om misskötsamheten är så allvarlig att tillståndet ska upphävas.

Det kan inte heller uteslutas att det någon gång har skett en felbedömning och att den dömda mycket snart efter att den villkorade utslussningen inletts missköter sig allvarligt. I ett sådant fall bör Kriminalvården agera resolut i syfte att återupprätta samhällsskyddet och om misskötsamheten är flagrant bör anmälan om upphävande ske skyndsamt och den dömda omedelbart återintagas i anstalt.

Det åvilar myndigheten ett stort ansvar att utifrån omständigheterna i varje fall av utslussning för det första skapa en individanpassad och säker utslussning och för det andra agera med adekvata samt trovärdiga åtgärder vid misskötsamhet. Behovet av samhällsskydd ska präglade alla myndighetens beslut avseende de som dömts till säkerhetsstraff och ofta kommer dessa personer att behandlas strängare i flera avseenden jämfört med de som avtjänar tidsbestämda fängelsestraff.

Om misskötsamheten består av ny brottslighet finns särskilda regler i 34 kap. brottsbalken och i sådana fall har också domstolen möjlighet att i vissa fall upphäva ett tillstånd till villkorad utslussning. Om den dömda inte häktas i samband med ny brottslighet har Kriminalvården också möjlighet att ta in den dömda i anstalt under den tid som maximitiden pågår.

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

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

Paragrafen reglerar vilken övervakningsnämnd som har forum i ärenden om upphävande av tillstånd till villkorad utslussning. Övervägandena finns i avsnitt 9.10. Det är i första hand den nämnd inom vars verksamhetsområde den anstalt är belägen som den intagne är placerad i som är behörig. I andra hand kan också en annan nämnd vara behörig, till exempel om den dömde vid prövningen har avvikit till en annan ort.

Då säkerhetsstraffet är mycket ingripande till sin natur är det viktigt att frågor om bland annat upphävande av tillstånd till villkorad utslussning hanteras skyndsamt, vilket också framgår av paragrafen.

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

Den dömde får hos allmän domstol inom vars domkrets den anstalt ligger där den dömde 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.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om övervakningsnämndens beslut och reglerar vad som gäller vid överklagande av beslut som fattats enligt detta kapitel. Övervägandena finns i 9.10.

Av *första stycket* följer att beslut som fattas om tillstånd till villkorad utslussning gäller omedelbart om inte något annat beslutas. Paragrafen innebär att beslut i regel kan verkställas även om beslutet har överklagats.

Av *andra stycket* följer att beslut som fattats kan överklagas till allmän domstol. Rätt domstol är den inom vars domkrets den anstalt ligger där den dömde är inskriven.

Av *tredje och fjärde stycket* framgår dels att övervakningsnämnden inte är part i domstol, dels att det krävs prövningstillstånd 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.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om verkställigheten av säkerhetsstraff samt om sådana riskutredningar som kan inhämtas med stöd av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.2.

Bestämmelsen innebär att regeringen dels kan bemyndiga Kriminalvården att meddela föreskrifter om verkställigheten av säkerhetsstraff, dels kan bemyndiga Rättsmedicinalverket att meddela föreskrifter om bland annat riskutredning enligt 4 kap.

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.

Paragrafen reglerar Kriminalvårdens beslutanderätt enligt denna lag samt vad som gäller vid överklagande av beslut som fattas med stöd av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.2.

Genom bestämmelsens *första stycke* fastslås att Kriminalvården fattar beslut i alla verkställighetsfrågor som rör de som avtjänar säkerhetsstraff i kriminalvårdsanstalt om inte annat anges. Det är främst domstol som kan ha beslutanderätt i vissa fall, till exempel vad gäller tillstånd till villkorad utslussning. Övervakningsnämnd prövar frågor om upphävande av tillstånd till villkorad utslussning.

Av *andra meningen* följer att beslut som fattas av Kriminalvården enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat beslutas. Paragrafen innebär att Kriminalvårdens beslut i regel kan verkställas även om beslutet har överklagats.

Av *andra stycket* följer att beslut som fattas med stöd av denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den dömde har rätt att överklaga alla beslut av inskränkande karaktär. Vid verksamhet som bedrivs i anstalt i vilken Kriminalvården fullgör de skyldigheter som

åligger myndigheten enligt fängelselagen förutsätts inga formella beslut av myndigheten. Ledning i fråga om vilka frågor som kräver formella beslut och som därför kan överklagas får sökas i den praxis som gäller för beslut av Kriminalvården enligt fängelselagen (jfr 42 § förvaltningslagen [2017:900]).

Den förvaltningsrätt inom vars domkrets den institution är belägen som den intagne är placerad i när det överklagade beslutet fattades är behörig att pröva överklagningsbara beslut som fattas enligt denna lag.

Av *tredje stycket* följer att det krävs prövningstillstånd 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.

Paragrafen innehåller en regel om obligatorisk omprövning inom Kriminalvården. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.2.

I *första stycket* anges att ett beslut inte får överklagas innan det har omprövats av Kriminalvården. En omprövning av ett beslut får begäras av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Om den intagne överklagar beslutet innan det har omprövats ska överklagandet anses som en begäran om omprövning. Omprövningen är en förutsättning för att klaganden ska kunna föra ärendet vidare till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt *andra stycket* får ett beslut som omprövas inte ändras till klagandens nackdel. Förbudet mot att ändra beslutet till nackdel gäller vid den omprövning som grundar sig på en begäran om omprövning från klaganden. Det nu sagda hindrar inte att Kriminalvården, enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer, i vissa fall kan ändra ett gynnande beslut till den intagnes nackdel (se t.ex. Hellners m.fl., Förvaltningslagen, 2 uppl. s. 352 ff.).

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de formella krav som ställs på en begäran om omprövning. Bestämmelsen gäller i stället för motsvarande bestämmelser i förvaltningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.2.

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.

I paragrafen regleras när ett beslut om utvisning av den som dömts till säkerhetsstraff kan verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

Av bestämmelsen framgår att ett beslut om utvisning får verkställas trots att den dömden avtjänar ett säkerhetsstraff. Verktällighet av beslutet ska få ske om det begärs av den myndighet som ska verkställa beslutet, vilket vid utvisning i samband med brottmålsdom är Polismyndigheten, och den dömden har beviljats tillstånd till villkorad utslussning. Bestämmelsen är i denna del utformad efter viss förebild i 17 § andra stycket lagen (1991:129) om rättspsykiatrisk vård. När beslutet om utvisning har verkställts upphör säkerhetsstraffet.

Av 10 § säkerhetsstraffförordningen framgår att domstolen, i samband med att beslutet om tillstånd till villkorad utslussning meddelas, ska skicka en underrättelse till Polismyndigheten. Därefter är det upp till myndigheten att begära verkställighet av beslutet.

18.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

1 kap.

3 §

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

I bestämmelsen anges att säkerhetsstraff dels är en straffrättslig påföljd, dels är ett straff i brottsbalkens mening. När säkerhetsstraff får användas i det enskilda fallet framgår av 33 kap. 1 § och det innebär också att det är särskilt föreskrivet i vilka fall straffet kan användas (jfr 1 kap. 4 § första meningen). Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

5 §

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 §.

I bestämmelsen ges uttryck för att säkerhetsstraff är en annan straffart än fängelse och är att anse som ett svårare straff än böter. Övervägandena finns i avsnitt 9.4. Det är därmed fråga om straff av olika karaktär men det ena är inte överordnat det andra i svårhetsgrad. Säkerhetsstraff kan således användas för brott som har fängelse i straffskalan under förutsättning att övriga krav för att döma ut påföljden är uppfyllda.

I *andra stycket* hänvisas till 30 kap. 1 §. I den bestämmelsen framgår att säkerhetsstraff däremot i påföljdshänseende är att anse som svårare än ett tidsbestämt fängelsestraff, villkorlig dom och skyddstillsyn.

25 kap.

2 §

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

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.

I paragrafen anges minimi- och maximiantal för dagsböter då fråga är om ett enda brott. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.2.

Första stycket har ändrats på så sätt att det maximala antalet dagsböter som kan dömas ut vid ett brott har höjts från 150 till 200. Ändringen i övrigt är språklig.

Höjningen är avsedd att utöka tillämpningsområdet för bötesstraff med anledning av att allmänna fängelseminimum höjts till 30 dagar. Målet är att utöka spännvidden vid straffmätningen av bötesbrott. Syftet är att något fler brott som tidigare renderat ett kortare fängelsestraff i stället ska kunna mötas av ett bötesstraff eftersom det tillgängliga utrymmet för straffmätning på bötesnivån ökar.

6 §

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 *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.

I paragrafen anges minimi- och maximiantal för dagsböter vid flerfaldig brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.2.

Andra stycket har ändrats i fråga om antalet dagsböter som maximalt kan dömas ut vid flerfaldig brottslighet (en ökning från 200 till 250).

Höjningen är avsedd att utöka tillämpningsområdet för bötesstraff med anledning av att allmänna fängelseminimum höjts till 30 dagar. Målet är att utöka spännvidden vid straffmätningen av flerfaldig bötesbrottslighet. Syftet är att det i fler situationer av flerfaldig brottslig-

het ska vara möjligt att bestämma straffet till dagsböter genom att det tillgängliga utrymmet för straffmätning på bötesnivån ökar.

26 kap.

1 §

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

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

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

I paragrafen finns allmänna bestämmelser om längden på fängelsestraff. Övervägandena finns i avsnitt 10.3 och 10.4.

Andra stycket har ändrats på så sätt att allmänna fängelseminimum har höjts från 14 dagar till en månad, vilket enligt 18 § strafftidslagen motsvarar trettio dagar. Ändringen väcker frågan hur de fall som för närvarande leder till 14 eller 21 dagars fängelse ska bedömas. Med anledning av att nivåerna för bötesmaximum har höjts bör en del fängelsestraff kunna ersättas av högre bötesstraff. I övrigt får det ankomma på domstolarna att i rättstillämpningen närmare bestämma gränserna i detta hänseende.

3 §

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.

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.

Paragrafen innebär att straffskalan (maximistraffet) i vissa fall kan höjas för återfallsbrottet eller den samlade återfallsbrottsligheten. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.2 och 11.4.4.

I *första stycket* har gränsen för det brott som återfallet ska avse sänkts. Återfallet ska avse ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i sex år eller mer, vilket innebär att fängelse i minst sex år ska ingå i straffskalan för brottet. Tidigare gällde i stället ett krav på mer än sex år. Brott som omfattas är bland annat grov misshandel, vållande till annans död, grovt brott, människorov, mindre grovt brott, grovt olaga tvång, våldtäkt, grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, hedersförtryck och grovt vapenbrott.

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs därtill att den tilltalade tidigare har dömts till fängelse i lägst två år samt att den domen vunnit laga kraft (behöver således inte ha avtjänats).

Därtill har antalet år med vilket straffskalan kan utvidgas höjts från fyra till sex år.

Bestämmelsen innebär att domstolen i samband med straffskalans utformning för det eller de brott som är uppe till bedömning måste ta hänsyn till om det är återfall i brott. Är det därtill flerfaldig brottslighet måste också bestämmelsen i 2 § beaktas när straffskalan bestäms. Har domstolen därtill beaktat någon omständighet som avses i 29 kap. 2 a § kan även 26 kap. 3 a § påverka straffskalans utformning såväl vid återfall som vid flerfaldig brottslighet.

Regeln påverkar endast den abstrakta straffskalans utformning och således inte bedömningen av straffvärdet i det enskilda fallet. Straffvärdet och i förekommande fall straffmättningsvärdet bestäms i stället med ledning av bestämmelserna i 29 kap. Det är endast om straffmättningsvärdet med stöd av 29 kap. 4 § överstiger föreskrivet straffmaximum enligt de ordinarie straffskalorna som 26 kap. 3 § ska användas. Det är således ingen straffskärpningsbestämmelse utan endast en straffskalehöjande regel.

4 §

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

Det finns särskilda bestämmelser om att fängelsestraff kan verkställas i häkte, genom elektronisk övervakning i eget boende eller kontrollerat boende, i en frigivningsförberedande åtgärd eller under prøvotid vid villkorlig frigivning.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att huvudregeln är att fängelsestraff ska avtjänas som frihetsberövad i kriminalvårdsanstalt. Övervägandena finns i avsnitt 12.5 och 14.

Första stycket moderniseras språkligt och därtill förtydligas att ett intagande i anstalt innebär ett frihetsberövande.

Andra stycket är nytt och innehåller en upplysning om på vilka andra sätt ett fängelsestraff kan avtjänas, det vill säga utan att den dömda är frihetsberövad i den meningen att han eller hon vistas i en låst kriminalvårdsanstalt.

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).

Paragrafen är ny och innehåller definitioner av villkorlig frigivning och förverkande av villkorligt medgiven frihet. Övervägandena finns i avsnitt 12.9.

I första stycket föreslås en definition av villkorlig frigivning i syfte att öka förståelsen och acceptansen för institutets plats i det straffrättsliga systemet. Villkorlig frigivning är ett i lag reglerat verkställighetsinstitut. Att den dömda frigives villkorligt innebär inte att det ådömda fängelsestraffet avkortas, utan i stället är det verkställighetsformen som ändras. En del av straffet avtjänas som inlåst och en del ute i samhället.

Under den delen av strafftiden som inte avtjänas i anstalt, men alltid under minst ett år, föreligger en prøvotid under vilken den dömda kan ställas under övervakning och åläggas att följa olika ingripande föreskrifter.¹

¹ Vi föreslår i kapitel 10 att prøvotiden ska förlängas till två år samt att det ska föreligga en presumtion för övervakning.

Det kan röra sig om elektronisk övervakning, krav på drogtest, deltagande i behandlingsprogram samt ett tydligt stöd från Kriminalvården genom täta möten med övervakaren.

Dessa inskränkningar under verkställigheten ger också prövotiden en så pass ingripande karaktär att det finns skäl att tala om ett straff som verkställs. Vid återfall i brott eller annan allvarlig misskötsamhet kan hela eller delar av det reststraff som återstod vid den villkorliga frigivningen förklaras förverkat. Därmed vilar ett latent straffhot över den frigivne som gör frigivningen just villkorlig.

Syftet med den villkorliga frigivningen är att på ett ändamålsenligt sätt kontrollera och stödja den dömda under övergången från livet i anstalt till livet i frihet. Den villkorliga frigivningen är därför ett viktigt led i den dömdes återanpassning i samhället och bör ses som en naturlig fortsättning på det återfallsförebyggande arbete som bedrivits under tiden som inlåst i anstalt. Genom att möjliggöra för en successiv återgång under kontroll är den villkorliga frigivningen återfallsförebyggande i sig och därmed ökar systemet med villkorlig frigivning i själva verket samhällsskyddet, särskilt på lång sikt.

I *andra stycket* införs en definition av förverkande av villkorligt medgiven frihet. Ett sådant beslut kan dels fattas av domstol i samband med ny dom enligt 34 kap. 5 §, dels av övervakningsnämnd i samband med allvarlig misskötsamhet enligt 26 kap. 19 § *andra stycket*. Beslutet innebär att den dömda får avtjäna hela eller delar av det reststraff som återstod vid den villkorliga frigivningen i anstalt, vilket framgår av den föreslagna lagtexten.

6 §

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

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 §, från ett förvandlingsstraff för böter *eller från ett reststraff som förklarats helt eller delvis förverkat med stöd av 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §*.

I paragrafen anges att villkorlig frigivning ska ske efter att två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff har avtjänats, vad som i vissa fall gäller om en utländsk dom verkställts i Sverige samt att villkorlig frigivning inte får ske i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 10.2–4 och 10.9–10.

Första stycket har ändrats genom att den så kallade minimitiden, som tidigare innebar att minst trettio dagar skulle avtjänas för att villkorlig frigivning skulle aktualiseras, har slopats. Nu omfattas i stället samtliga som döms till tidsbestämda fängelsestraff av systemet med villkorlig frigivning. Därtill har lagts till en upplysning om att tidpunkten kan skjutas upp om någon omständighet i 26 kap. 6 a § föreligger. Villkorligt har i den nya lydelsen lagts före friges för att förtydliga att frigivningen är villkorlig och kan återkallas vid misskötsamhet eller återfall i brott genom förverkande av reststraffet.

Regeln innebär också att det föreligger en presumtion för villkorlig frigivning efter att den dömda avtjänat två tredjedelar av sitt fängelsestraff. Presumtionen kan brytas vid särskilda skäl enligt vad som närmare anges i 6 a §. Att den dömda ska tillgodoräknas tid som anhållen eller häktad eller på annat sätt omhändertagen framgår av 2 § tillgodoräknandelagen samt 8 § andra stycket.

Till *tredje stycket* har tillfogats ytterligare undantag från villkorlig frigivning. Om övervakningsnämnd eller domstol förklarar villkorligt medgiven frihet förverkad på grund av misskötsamhet eller återfall i brott ska den dömda inte villkorligt friges från den del eller hela det reststraff som förklarats förverkat. Den tid som förverkandebeslutet avser ska således avtjänas fullt ut som inlåst i anstalt.

I dessa fall ska någon sammanläggning av strafftiderna inte ske, vilket följer av 26 kap. 8 § brottsbalken samt 19 § strafftidslagen.

8 §

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

1. med tillämpning av 6 § andra stycket,
2. 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 tillgodoräkning av tid för frihetsberövande.

I paragrafen anges att utgångspunkten är att den samlade strafftiden ska ligga till grund för beslut om villkorlig frigivning enligt 6 § i de fall flera fängelsestraff avtjänas samtidigt. Den innehåller även vissa undantag från den utgångspunkten. Övervägandena finns i avsnitt 10.9–10.

Som en följd av att villkorlig frigivning inte ska ske från sådana delar av reststraffet som förklaras förverkade vid misskötsamhet eller vid återfall i brott har det i bestämmelsens *första stycke* förtydligats att denna tid inte ska ingå i den gemensamma straffidsberäkning som ska ske när flera fängelsestraff avtjänas samtidigt (se härtill också 19 § strafftidslagen nedan). En sådan del ska i stället alltid avtjänas fullt ut. Detta framgår av *punkt 4. Punkt 2 och 3* har införts i förtydligande syfte men den uppräknigen avser ingen ändring i sak jämfört med den nuvarande lydelsen av 8 §. Fängelse i kombination med fängelse liksom förvandlingsstraff för böter ska även fortsättningsvis avtjänas i dess helhet.

Av *punkt 1*, som avser fängelsestraff som överförts till Sverige för verkställighet, följer att även sådana fängelsestraff ska undantas från den gemensamma straffidsberäkningen om det är fråga om en sådan situation som avses i 6 § andra stycket.

Om straffet är fängelse i två månader och den dömde också får en tid om två månader förklarad förverkad och dessa ska avtjänas samtidigt ska således villkorlig frigivning ske efter 100 dagar (2/3 av 60 dagar + 60 dagar), vilket i relation till nuvarande regler innebär en förlängd anstaltstid om 20 dagar.

10 §

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

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

I paragrafen fastslås hur lång prøvotid som följer efter den villkorliga frigivningen samt när ett fängelsestraff är tillfullo verkställt. Övervägandena finns i avsnitt 10.5 och 10.6.

Första stycket har ändrats genom att prøvotiden har förlängts från minst ett år till minst två år. Precis som tidigare gäller att prøvotiden annars ska motsvara den strafftid som återstår vid frigivningen, vilket kommer att gälla vid strafftider som överstiger sex år.

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

12 §

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

I paragrafen anges vad som gäller avseende övervakning i samband med villkorlig frigivning. Övervägandena finns i avsnitt 10.7–8.

Första stycket har ändrats och ger uttryck för att det föreligger en presumtion för övervakning i samband med villkorlig frigivning, som är den tidpunkt då övervakningen påbörjas. Kriminalvården behöver således inte fatta något beslut om övervakning. Då återfallsrisken är som högst och behovet av övervakning ofta är som störst i samband med frigivningen är det av vikt att övervakningen inleds så snart som möjligt i enlighet med vad som planerats och tecknats ned i den individuella verkställighetsplanen.

I *andra stycket* anges att presumtionen kan brytas om det saknas anledning att befara att den dömda kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller annars finns särskilda skäl. Kriminalvården ska i sådana fall besluta att inte ställa den frigivne under övervakning. Genom att det finns en möjlighet att underlåta övervakning är målet att Kriminalvårdens resurser också i framtiden ska kunna koncentreras till de fall där de kan fylla ett behov. Myndigheten ska med andra ord även framöver prioritera de med mest omfattande kriminogena behov och med störst behov av riskreducerande insatser.

Kriminalvården gör redan bedömningar av den dömdes benägenhet att återfalla i brott i samband med att verkställigheten inleds och därefter kontinuerligt under verkställigheten. Dessa bedömningar kan således ligga till grund för ett beslut att inte övervaka den frigivne. Övervakningsbehovet ska bedömas utifrån samtliga relevanta om-

ständigheter i det enskilda fallet. I prövningen ska beaktas om den dömden är i behov av stöd, kontroll eller hjälp, men också samhällsskyddsaspekter, så som tillhörighet till ett kriminellt nätverk eller liknande. Talar någon omständighet med viss styrka för övervakning saknas möjlighet att besluta om att underlåta övervakning.

Tidigare brottslighet spelar normalt en avgörande roll för riskbedömningen. Den som dömts för första gången kan därför, i kombination med till exempel ordnade sociala förhållanden, inte sällan undantas från övervakning genom beslut av Kriminalvården. Det kan dock vara så att den dömdes livssituation är sådan att övervakning är påkallad också vid det första brottet. Likaså kan det vara så att den dömden under verkställigheten i anstalt deltagit i till exempel behandling samt i övrigt ordnat sin sociala situation på ett sådant sätt att det vid anstaltstidens slut saknas anledning att befara att han eller hon kommer att återfalla i brottslighet. Det kan också handla om att straffet är så pass långt att den dömdes ålder i betydande grad talar för att återfallsrisken är låg vid frigivningen. Stor hänsyn måste också tas till brottets karaktär samt till målsäganden. Särskilt vid upprepade brott i nära relationer torde det vara ovanligt att det finns förutsättningar att underlåta övervakning.

Särskilda skäl kan vara att den dömden redan är under övervakning med anledning av en annan påföljd som avtjänas samtidigt. Det kan vara en tidigare dom på skyddstillsyn, som alltid har en prøvotid om tre år, eller ytterligare en prøvotid med anledning av en tidigare villkorlig frigivning. I dessa fall kan det vara lämpligare att inte ha ytterligare en övervakning i gång parallellt. Om övervakningen enligt den andra påföljden avslutas kan Kriminalvården i det läget besluta om övervakning med stöd av 26 kap. 18 §.

Själva beslutet att inte ställa den dömden under övervakning bör i överensstämmelse med vad som gäller i dag fattas ungefär tre månader innan villkorlig frigivning ska ske. För de dömda med kort verkställighetstid måste däremot beslutet fattas så snart det kan ske.

I *tredje stycket*, som i stort motsvarar det nuvarande tredje stycket i bestämmelsens tidigare lydelse, anges tiden för övervakningen. Det har dock förtydligats att övervakningen upphör vid prøvotidens utgång, när straffet är helt verkställt eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar. Att Kriminalvården har en skyldighet att löpande ompröva behovet av övervakning framgår av 18 §. Insatserna under övervakningen bör normalt ofta vara som mest intensiva

inledningsvis då risken för återfall och annan misskötsamhet är som högst då.

Skulle den frigivne under en viss tids övervakning sköta sig på ett sådant sätt att det saknas anledning att befara återfall i brott kan Kriminalvården i det läget besluta om att övervakningen ska upphöra. Även fortsättningsvis bör gälla att det endast i undantagsfall är aktuellt med övervakning under längre tid än tre år. Detsamma gäller i den motsatta situationen: så länge prøvotiden löper kan Kriminalvården besluta om övervakning samt om att avslutad övervakning ska återupptas.

13 §

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

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

I paragrafen slås fast att det är Kriminalvården som ansvarar för verkställigheten av fängelsestraffet utanför anstalt under villkorlig frigivning. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.

I första stycket har förtydligats att ett fängelsestraff verkställs också efter villkorlig frigivning under hela prøvotiden samt att Kriminalvården ansvarar för verkställigheten. Någon ändring i sak är inte avsedd.

16 §

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 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 dömda 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.

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.

I paragrafen anges vilka föreskrifter som kan beslutas och som ska följas av den dömda när han eller hon står under övervakning i samband med villkorlig frigivning eller skyddstillsyn (se 28 kap. 6 § andra stycket). Rätten kan i en dom till skyddstillsyn besluta om föreskrifter enligt tredje till åttonde punkten och tredje stycket. Vid misskötsamhet under prøvotid efter villkorlig frigivning kan också övervakningsnämnden besluta om föreskrifter. Slutligen kan rätten i stället för att förverka villkorligt medgiven frihet vid återfall i brott under prøvotid besluta om föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.8 (om kontrollerat boende) och avsnitt 8.8 (om vistelseföreskrift).

Första stycket första meningen ändras på så sätt att det tydliggörs att Kriminalvården kan besluta att den övervakade ska följa flera föreskrifter, och inte endast en sådan. Detta är viktigt eftersom det är genom föreskrifterna som stödet, hjälpen och kontrollen under verkställigheten i frivård anpassas till varje individs behov. Flera föreskrifter kan behövas för att minska återfallsrisken eller för att i övrigt främja den frigivnes anpassning i samhället. Någon ändring i sak är inte avsedd utan ändringen sker endast för att förtydliga vad som redan gäller.

Andra meningen är ny. Genom den tydliggörs att vistelseföreskrift enligt punkt 7 kan beslutas om det kan antas behövas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet. Genom tillägget möjliggörs för den typen av föreskrift också i detta syfte, vilket är en principiell nyhet som sätter brottsoffrets behov av trygghet i fokus.

En vistelseföreskrift är ofta ingripande och får inte beslutas slentrianmässigt. Det måste på grund av särskilda omständigheter finnas en risk för att gärningspersonen kommer att begå brott mot, förfölja

eller på annat sätt allvarligt trakassera målsäganden. Det räcker med andra ord inte med en oro hos målsäganden, utan det måste finnas konkreta omständigheter som talar för att en vistelseföreskrift behövs för att skydda honom eller henne. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas i enlighet med vad som framgår av 26 kap. 14 a §. Finns skäl att anta att den dömda kommer att låta bli att kontakta målsäganden på frivillig väg behöver inte någon föreskrift meddelas.

Om en vistelseföreskrift beslutas för detta ändamål bör som huvudregel också beslutas om elektronisk övervakning med stöd av 26 kap. 17 § då det ofta kan anses behövligt för att ge målsäganden ett reellt skydd. Elektronisk övervakning förstärker de preventiva effekterna och möjliggör för bevissäkring vid överträdelser.

Andra stycket punkt 6 ändras språkligt. Kontrollerat boende ersätts av anvisat boende med anledning av att vi föreslår en ny verkställighetsform med namnet kontrollerat boende. Någon ändring i sak är inte avsedd.

21 §

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

I paragrafen finns en upplysning om att det finns bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet i 34 kap. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.5.

Bestämmelsen ändras för att stå i bättre överensstämmelse med vad som gäller enligt 34 kap. Enligt 34 kap. 5 § gäller att villkorligt medgiven frihet endast kan beslutas om det nya brottet har begåtts under prövotid, vilket föreslås framgå också av denna bestämmelse. Dessutom är ett sådant beslut endast möjligt om fråga är om just återfall, det vill säga endast vid ny och inte vid nyupptäckt brottslighet. Även detta framgår nu av bestämmelsen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

23 §

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.

I paragrafen finns en regel om att den del av straffet som förverkas vid återfall i brott eller med anledning av misskötsamhet, med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning, ska ses som ett fängelsestraff och att detsamma ska gälla vid straffidsberäkning. Övervägandena finns i avsnitt 10.9–10.

Paragrafen justeras med anledning av att någon ny villkorlig frigivning inte ska ske efter förverkande på grund av misskötsamhet eller återfall i brott. Paragrafen innehåller en upplysning om att ett beslut om förverkande ska betraktas som ett fängelsestraff när det kommer till straffidsberäkning samt verkställighet enligt strafftidslagen. På så sätt tydliggörs att reglerna i strafftidslagen till exempel avgör när ett reststraff är verkställbart.

25 §

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 slutet ungdomsvård, ska livstidsstraffet träda i stället för den andra påföljden.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om verkställighetskonkurrens, det vill säga vad som gäller om det finns flera olika påföljder som ska verkställas på samma gång. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.6.

I ett nytt *andra stycke* föreskrivs att det för säkerhetsstraff ska gälla samma regler som för fängelse på livstid. Syftet är att säkerhetsstraffet ska träda i stället för domar avseende alla andra påföljder än fängelse på livstid och överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning.

Det tidigare andra stycket har oförändrat förts över till ett nytt *tredje stycke*.

27 kap.

2 §

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

I paragrafen anges att villkorlig dom får förenas med dagsböter. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.2.

Paragrafen ändras på så sätt att villkorlig dom får förenas med högst tvåhundrafemtio (i stället för nuvarande 200) dagsböter.

Ändringen är en följdändring av förslaget att allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad samt att allmänna bötesmaximum därav ska höjas till tvåhundra. Ändringen i övrigt är språklig.

Höjningen är avsedd att utöka tillämpningsområdet för villkorlig dom något eftersom det tillgängliga utrymmet för påföljdsalternativet ökar i och med att det är möjligt att döma ut ett högre bötesstraff i kombination med villkorlig dom.

28 kap.

2 §

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

I paragrafen anges att skyddstillsyn får förenas med dagsböter. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.2.

Enligt paragrafen får skyddstillsyn förenas med högst tvåhundrafemtio dagsböter. Ändringen är en följdändring av förslaget att allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad samt att allmänna bötesmaximum därav ska höjas till tvåhundra. Ändringen i övrigt är språklig.

3 §

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 *kan verkställas* trots att den inte *fått* laga kraft.

I bestämmelsen anges att skyddstillsyn i vissa fall får förenas med fängelse (s.k. 28:3-fängelse). Ytterligare förutsättningar för påföljdscombinationen finns i 30 kap. 11 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Första stycket ändras för det första så att minimitiden för att frihetsberövandet enligt denna bestämmelse ska korrespondera med allmänna fängelseminimum om en månad (se om vårt förslag i denna del i kapitel 10). Därtill höjs den övre tidsgränsen för frihetsberövandet från tre till sex månader, vilket innebär att tillämpningsområdet för påföljdscombinationen ökar.

Avsikten är att skyddstillsyn med fängelse särskilt ska användas i relation till unga lagöverträdare där det många gånger framstår som särskilt angeläget att undvika ett längre fängelsestraff. Detsamma kan gälla när det är vuxna lagöverträdare om det föreligger sådana personliga förhållanden eller starka tredjemansskäl som med särskild styrka talar för att välja skyddstillsyn i stället för fängelse. Kombinationen ska användas när alternativet är ett längre fängelsestraff och inte för att skärpa skyddstillsynen.

Bedömningen av om påföljdsalternativet är tillgängligt sker utifrån straffmättningsvärdet, det vill säga det fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse hade valts som påföljd (straffvärdet minskat med billighetsskäl enligt 29 kap. 5 och 5 a §§, för ungdom enligt 29 kap. 7 § och eventuellt ökat med stöd av 29 kap. 4 §). Det är inte möjligt att ställa upp någon fast gräns i detta avseende eftersom tillämpningsområdet också påverkas av andra faktorer som talar för fängelse utöver straffets längd (brottslighetens art och återfall). Utifrån de tumregler som presenterats i tabell 7.4 bör dock påföljdscombinationen kunna tillämpas vid straffmättningsvärden som uppgår till i vart fall ett år och sex månader. Den fråga som domstolen har att bedöma är om skyddstillsyn och fängelse är en tillräckligt ingripande påföljd i relation till den eller de brott som den dömda har begått.

Tredje stycket moderniseras endast språkligt. Någon ändring i sak är inte avsedd.

6 b §

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

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

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

Enligt paragrafen ska domstolen vid skyddstillsyn med kontraktsvård se till att vissa omständigheter, bland annat det så kallade alternativstraffet, framgår av domen (i domslutet). Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5.

Första och andra stycket är oförändrade. I *tredje stycket* har tydliggjorts att den som ansvarar för behandlingen alltid har en skyldighet att anmäla till Kriminalvården och åklagaren om den dömda allvarligt åsidosätter sina skyldigheter enligt behandlingsplanen. Då denna skyldighet kommer att gälla enligt lagtext behöver det inte längre framgå av domen att den behandlingsansvarige har en sådan anmälningsplikt. Det finns dock inget som hindrar att en sådan upplysning tas in i domen just upplysningsvis.

Övriga ändringar är endast språkliga.

8 §

Om den dömda 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 dömda 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.

I paragrafen regleras när Kriminalvården ska begära att åklagare vid domstol för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

Bestämmelsen ändras endast på så sätt att det av *första stycket* framgår av lagtexten att Kriminalvården skyndsamt ska begära att åklagaren

för en talan om undanröjande i domstol så snart myndigheten bedömer att förutsättningarna för det är uppfyllda. Även åklagaren bör hantera saken skyndsamt. Presumtionen är att åklagaren ska väcka en sådan talan, men han eller hon har möjlighet att underlåta det.

Om Kriminalvården har begärt att åklagaren ska föra talan om undanröjande av skyddstillsynen får det avgöras från fall till fall om ytterligare ansträngningar ska göras inom ramen för skyddstillsynspåföljden därefter. 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.

Att talan anses anhängiggjord när ansökan om målets upptagande delgivits den dömde framgår av 38 kap. 5 §. I samma kapitel finns ytterligare processuella bestämmelser.

8 a §

Prövningen av om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne 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 dömde inte har för avsikt att följa det som gäller för henne eller honom ska misskötsamheten alltid anses som allvarlig.

Paragrafen är ny och reglerar vad som särskilt ska beaktas när frågan om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne enligt skyddstillsynen bedöms. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

Av första stycket första meningen framgår att prövningen av misskötsamheten ska ske genom en helhetsbedömning. Det innebär att samtliga relevanta omständigheter ska beaktas och tydliggör att såväl Kriminalvården som domstolen måste vikta skäl som talar för respek-

tive mot allvarlig misskötsamhet mot varandra i en samlad bedömning. Den övergripande frågan är om den dömde på ett tillräckligt allvarligt sätt försummat en eller flera förpliktelser som följer av domen på skyddstillsyn. Någon ändring i sak vad gäller nivån, det vill säga vad som krävs för att det ska vara fråga om allvarlig misskötsamhet, är inte avsedd.

De exempel som anges i lagtexten är sådana som typiskt sett innebär att den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller enligt skyddstillsynen. I bedömningen ska enligt *andra meningens punkt 1–3* särskilt beaktas om den dömde inte har medverkat till att övervakningen kan verkställas, har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller under verkställigheten, eller har fortsatt att missköta sig trots att varning har meddelats. Uppräkningen är inte uttömmande varför ytterligare omständigheter kan vara relevanta. En eller flera av punkterna kan vara aktuella i det enskilda fallet.

Då syftet med en skyddstillsyn är att påföljden ska bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet är det av vikt att övervakningen inleds så snart som möjligt. Verkställigheten av påföljden påbörjas därtill den dag domen avkunnas eller meddelas. Att den dömde redan inledningsvis visar tredska genom att inte medverka till att det vid skyddstillsyn centrala verkställighetsinnehållet – övervakningen – kan komma till stånd bör därför bedömas strängt. Som ett första exempel har därför i *första punkten* tagits upp i lagtexten att den dömde inte har medverkat till att övervakningen kan verkställas. Givetvis måste undersökas om det finns en godtagbar anledning till underlåtenheten och det bör finnas en viss tolerans, men för att påföljden ska framstå som ett trovärdigt alternativ till fängelse bör inledande misskötsamhet som får till följd att övervakningen inte kommer i gång som regel anses allvarlig.

Om det skulle råda osäkerhet kring varför den dömde inte inleder sin verkställighet kan Kriminalvården i stället kalla och möjligen begära handräckning av den dömde till ett beslutssammanträde och där förhöra sig om anledningarna till misskötsamheten. En sådan åtgärd kan vara tillräcklig och få den dömde att inse allvaret av fortsatt misskötsamhet. Om den dömde inte dyker upp efter kallelse eller om handräckningen misslyckas kan Kriminalvården också begära att övervakningsnämnden beslutar om ett omhändertagande enligt 26 kap. 22 § brottsbalken. En varning kan då delas ut i samband med omhändertagandet och den dömde bör då också kallas till ett besluts-

sammanträde. Skulle han eller hon därefter inte dyka upp vid detta tillfälle bör begäras hos åklagare att en talan om undanröjande ska väckas.

I *andra punkten* anges att det särskilt ska beaktas om den dömde har brutit mot de beslutade föreskrifter och villkor som gäller under verkställigheten. Vad som gäller enligt domen på skyddstillsyn framgår dels av domslutet, dels av den individuella verkställighetsplanen där de av Kriminalvården beslutade föreskrifterna framgår. Dessa dokument kan i enlighet med vad som redan gäller bilda utgångspunkt för prövningen av misskötsamheten och sådan konstateras så snart den dömde inte följer en beslutad föreskrift eller ett villkor.

Utgångspunkten är givetvis att den dömde ska delta i det som beslutas och det är i dessa fall relativt okomplicerat att konstatera om den dömde har försummat en preciserad förpliktelse. Liksom nu bör det finnas ett utrymme för att korrigera föreskrifterna för att komma till rätta med misskötsamheten innan den ses som så allvarlig att ett undanröjande av skyddstillsynen bör begäras.

Det finns vidare kvalitativa skillnader i överträdelser och som utgångspunkt bör gälla att desto allvarliga överträdelser, ju färre krävs för att fråga ska vara om allvarlig misskötsamhet. Även flera ringa överträdelser kan dock sedda tillsammans vara så allvarliga att det är fråga om allvarlig misskötsamhet.

Den dömde kan bryta mot föreskrifter eller villkor till exempel genom att utebli från möten enligt den kontaktföreskrift som beslutas och som framgår av den individuella verkställighetsplanen.

Vad särskilt gäller deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet består misskötsamheten inte sällan av att den dömde upprepat uteblir från träffar eller vägrar genomgå det som är överenskommet. Detsamma gäller vid arbete, utbildning eller annan sysselsättning. Vid olika föreskrifter om vistelseort eller anvisning om plats torde det vara enkelt att genom elektronisk övervakning konstatera överträdelser och därmed misskötsamhet. Ur ett brottsofferperspektiv är det viktigt att sådana överträdelser hanteras strängt.

Den som ska lämna prover för alkohol- eller drogkontroll kan göra det av olika skäl. Det kan dels handla om ett utredande syfte, till exempel för att utreda vilken behandling som är adekvat, dels om ren kontroll av nykterhet. Misskötsamheten bör i dessa fall bedömas utifrån syftet. I de fall där drogfrihet är ett krav för deltagande i ett visst program bör bedömningen vara sträng. Ett positivt drogtest i

ett sådant läge omöjliggör ju deltagande i den beslutade program- eller behandlingsverksamheten och bör inte accepteras.

Om samhällstjänst ska genomföras under skyddstillsynen upprättas en arbetsplan och vid skyddstillsyn med kontraktsvård alltid en behandlingsplan. Även dessa dokument kan vara av betydelse för bedömningen av misskötsamheten. Kriminalvården har också enligt frivårdsförordningen en skyldighet att informera om innehållet i dessa dokument. I likhet med vad som redan gäller bör därför upprepad underlåtenhet att följa en arbetsplan i princip alltid leda till en begäran om undanröjande.

Varje fall av till exempel för sen ankomst, frånvaro eller mindre gott arbetsresultat konstituerar inte allvarlig misskötsamhet. Sådan bör dock anses föreligga om sådana var för sig mindre överträdelser upprepas i sådan utsträckning att den dömde inte längre kan anses följa arbetsplanen. Vid samhällstjänst är det av synnerlig vikt att Kriminalvården direkt reagerar med åtgärder och i ett första läge kallar den dömde till ett inskräpande samtal och därefter vidtar de åtgärder som är erforderliga. Upprepas misskötsamheten så bör en varning följa och sedermera nås en punkt där misskötsamheten är så allvarlig att det kvarstående alternativet är att begära skyddstillsynen undanröjd.

Avvikelse från behandling bör liksom misskött samhällstjänst behandlas mycket strängt och följande bör som utgångspunkt bedömas som allvarliga åsidosättanden: avvikelse från behandlingsenheten, våldsam eller hotfullt uppträdande under behandlingstiden, medförande av droger till behandlingsinstitution, brott mot villkor om drogfrihet och vägran att medverka vid drogkontroll eller i andra obligatoriska behandlingsinslag.

Enligt *tredje punkten* ska det särskilt beaktas om den dömde, trots varning, fortsatt att missköta sig.

I de allra flesta fall kommer den dömde att ha varit föremål för ett antal mindre ingripande sanktioner innan en begäran om undanröjande aktualiseras. Det sista steget kommer att vara den skriftliga varningen som alltid delges den dömde och innehåller information om vad som kan följa vid fortsatt misskötsamhet. Om den dömde trots utdelad varning fortsätter att missköta sig bör steget till begäran om undanröjande vara synnerligen kort. Avsikten är att i lagtext ge uttryck för att en varning i sig är en allvarlig reaktion och att det därför är mycket allvarligt om den dömde trots en sådan fortsätter 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 dömden efter varning fortsätter att utebli från möten har han eller hon som huvudregel på ett allvarligt sätt brutit mot vad som gäller.

Enligt *andra stycket* ska misskötsamheten alltid anses som allvarlig om det vid den helhetsbedömning är uppenbart att den dömden inte har för avsikt att följa det som gäller för honom eller henne. Genom uppenbarhetsrequisitet framgår att kravet är mycket högt ställt. Det kommer i några få fall genom den dömdes beteende vara uppenbart att han eller hon inte har för avsikt att följa det som gäller. Det kan till exempel vara så att den dömden lämnat Sverige och helt saknar avsikt att verkställa skyddstillsynen eller återfall i ett synnerligen allvarligt missbruk som hindrar deltagande i samhällstjänst.

9 §

Om skyddstillsynen undanröjs, ska rätten bestämma en annan påföljd för brottet och då ta skälig 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.

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.

I bestämmelsen anges vilken rättsföljd som följer om en skyddstillsyn undanröjs samt att rätten i dessa fall ska ta skälig hänsyn till vad den dömden har undergått till följd av domen, det vill säga i vilken utsträckning påföljden redan har verkställts genom konkreta åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

Första stycket är oförändrat. I den tidigare lydelsen av *andra stycket* angavs att rätten fick besluta om en annan åtgärd om det inte fanns tillräckliga skäl för att undanröja skyddstillsynen. Med uttrycket synnerliga skäl, som införs i andra stycket, är avsikten att minska utrymmet för när rätten kan välja en annan åtgärd än undanröjande.

Synnerliga skäl kan bestå av en påtaglig och mer varaktig förbättring av den sociala situationen genom till exempel genomförd behandling eller återgång i arbete. Det kan också vara utrett att den dömden efter

konstaterad misskötsamhet åstadkommit en påtagligt förbättrad situation på frivillig väg. Det kan vidare tänkas att den dömde kan uppvisa en längre tids drogfrihet. Det räcker inte med den dömdes påståenden utan han eller hon måste genom dokumenterade drogkontroller, genom hörande av en behandlingsterapeut eller på annat sätt visa sin förbättring. Det måste således finnas konkreta omständigheter som ger stöd åt berättelsen. I dessa situationer kan det stå klart att ett fängelsestraff riskerar att äventyra den positiva utvecklingen och den påtagliga förbättringen varför det bör finnas en möjlighet att i stället för att undanröja skyddstillsynen besluta om en annan åtgärd. Presumtionen för att ett undanröjande ska ske om en sådan talan har anhängiggjorts i domstol är dock stark.

29 kap.

4 §

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 förklarats 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.*

Genom paragrafen ges rätten en möjlighet att i vissa fall döma ut ett längre fängelsestraff eller kraftigare bötesstraff än vad straffvärdet motiverar (höjt straffmättningsvärde) på grund av tidigare brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.3–4.

Paragrafen motsvarar i betydande utsträckning nuvarande 4 § men har strukturerats om samt delats upp i två stycken.

I första stycket anges att rätten i sin straffmätning i skärpande riktning ska ta hänsyn till att fråga är om återfall i brott, men endast om den tidigare brottsligheten inte i tillräcklig utsträckning beaktas genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Straffskärpning vid återfall blir således aktuellt främst i vissa typsituationer (se härtill ”Den utdragna misshandeln” NJA 2020 s. 564). 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 inresset av ett skärpt straff och det särskilt vid återfall i allvarlig våldsbrottslighet. Det kan till exempel bero på att den strafftid som återstår att förverka framstår som alltför kort.

Det kan också vara fall där ett tidigare straff inte medfört någon villkorlig frigivning, det vill säga vid bötesbrottslighet eller fängelsestraff understigande trettio dagar och vid övergång från böter till fängelse. Om den dömda vid upprepade tillfällen döms till korta fängelsestraff på grund av återfall i brott men villkorlig frigivning inte sker kan det framstå som rimligt att straffet skärps på grund av återfallet även om det i viss mån, men inte i tillräcklig mån, legat till grund för påföljdsvalet.

I de nu nämnda fallen kan således återfallet leda till att ett längre fängelsestraff (eller ett kraftigare bötesstraff) än vad straffvärdet motiverar bestäms.

I *andra stycket* anges de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen i fyra punkter. Någon ändring i sak är inte avsedd, varför tidigare uttalanden i förarbeten samt praxis alltså är giltiga.

Av *första punkten* framgår att rätten ska se till vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft. Avsikten är att tydliggöra att behovet av straffskärpning ofta är störst vid upprepade återfall.

Att tidsaspekten mellan brotten, eller mellan frigivningen och återfallet, är av betydelse framgår av den *andra punkten*. Vid frihetsberövanden, och särskilt långa sådana, ska således frågan av om det är ett relevant återfall avgöras utifrån hur lång tid som passerat efter frigivning. Efter ett antal år bör tidigare brottslighet inte tillmätas någon betydelse. Är det fråga om ett snabbt återfall finns det ofta större anledning att straffskärpa.

Vad gäller *tredje punkten* så är det av betydelse om brottsligheten är likartad. Kravet på brottslikhet är inte särskilt högt ställt. Här får ses till kriminaliseringens skyddsintresse. Förmögenhetsbrott är i allmänhet likartade, liksom våldsbrott.

För att det ska vara fråga om särskilt allvarlig brottslighet på så sätt som avses i *punkt fyra* avses i regel straffvärden om minst två år. Om

återfallet avser ett allvarigare brott finns inte sällan anledning att höja straffmättningsvärdet även om straffvärdet är något lägre än så.

Faktorerna i punkterna samverkar – ju allvarigare brottslighet desto färre återfall krävs för att det ska vara aktuellt att skräpa straffet. Det samma gäller om återfallet kommer mycket snabbt.

Hur stor straffskärpningen bör vara på grund av återfallet måste 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. 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 (se ”Den utdragna misshandeln” NJA 2020 s. 564 p. 22 med vidare hänvisningar).

30 kap.

1 §

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.

I bestämmelsen anges den inbördes rangordningen i svårhetshänseende mellan å ena sidan fängelse och å andra sidan villkorlig dom och skyddstillsyn i påföljdshänseende. Vidare finns en allmän hänvisning om att bestämmelser om användningen av vissa påföljder finns i andra kapitel i brottsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

I *första stycket* förs den nya påföljden säkerhetsstraff in. Liksom fängelse är säkerhetsstraff vid val av påföljd att anse som en strängare påföljd än villkorlig dom och skyddstillsyn. Fängelse och säkerhetsstraff är de mest ingripande påföljderna som kan utdömas.

I en ny *andra mening* föreskrivs att säkerhetsstraff i påföljdshänseende är att anse som svårare än tidsbestämda fängelsestraff. Där emot är fängelse på livstid, som också är tidsobestämt, strängare än säkerhetsstraff. Detta har betydelse bland annat i samband med att om-

röstning enligt 29 kap. rättegångsbalken sker. Om valet står mellan ett tidsbestämt fängelsestraff och säkerhetsstraff och något alternativ fått hälften av rösterna ska det tidsbestämda fängelsestraffet väljas eftersom det är lindrigare (se 29 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken).

Om brottmålsdomen överklagas till högre rätt enbart av den dömde gäller förbudet mot *reformatio in pejus* (till den tilltalades nackdel). Domstolen får då inte skärpa det straff som tingsrätten dömt ut. Vad gäller relationen mellan ett säkerhetsstraff och ett tidsbestämt fängelsestraff kommer säkerhetsstraffet alltid vara mer ingripande än vad ett tidsbestämt fängelsestraff varit. Dels eftersom minimitiden alltid motsvarar det fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse valts som påföljd, dels eftersom straffet potentiellt sett kan pågå under ett helt liv. Det är således främst den tidsbestämda karaktären som gör att ingripandegraden kommer att vara större vid säkerhetsstraff än vid ett tidsbestämt straff. I *andra stycket* läggs till att bestämmelser om användningen av säkerhetsstraff finns i 33 kap.

Vid sin påföljdsbestämning ska rätten förfara enligt reglerna i 29 kap. brottsbalken och vid valet av påföljd enligt den grundläggande bestämmelsen i 30 kap. 4 § i ett första skede komma fram till att omständigheterna är sådana att fängelse ska väljas som påföljd med anledning av straffvärde, art eller återfall. Därefter ska rätten i ett andra skede fråga sig om just detta fall är ett så allvarligt fall att säkerhetsstraff bör väljas i stället för ett tidsbestämt fängelsestraff. Givetvis måste alla förutsättningar som framgår av 33 kap. 1 § vara uppfyllda.

6 §

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 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.

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.

I paragrafen finns särskilda bestämmelser för val av påföljd för den som begått brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Bestämmelsen ändras på så sätt att det i *första stycket* läggs till en upplysning om att säkerhetsstraff, precis som fängelsestraff, i sådana fall endast får användas om det finns synnerliga skäl. I *andra stycket* tilläggs att det så kallade absoluta fängelseförbudet även gäller säkerhetsstraff. Någon ändring i sak, förutom att ytterligare en påföljd pekas ut, är inte avsedd.

33 kap.

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 döms för upprepad brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid 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 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. Brotts som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år får dock beaktas vid prövningen enligt första stycket om det finns särskilda skäl.

Paragrafen är ny. Den anger förutsättningarna för att kunna döma till säkerhetsstraff. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

I *första stycket första punkten* anges den ena situationen när det kan bli aktuellt att döma till säkerhetsstraff (*återfallssituationen*). Grundkravet är att den tilltalade tidigare har dömts till lägst fyra års fängelse för ett eller flera brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid. Det kan också vara försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till så-

dana brottstyper – det avgörande är strafflängden i domslutet. Straffet kan även avse längre tid än så – kravet är att strafftiden i domslutet ska vara lägst fyra år. Det betyder att straffvärdet i det enskilda fallet kan ha varit högre, men straffet som döms ut (straffmättningsvärdet) kan vara lägre. Så länge den strafftid som anges i domslutet är lägst 4 år är denna förutsättning uppfylld.

Den återfallsgrundande domen ska således motsvara lägst fyra års fängelse. Därutöver krävs också att domen avser brott mot liv hälsa, frihet eller frid och att det är sådana brottstyper som bedömts ha ett straffvärde om fängelse i minst fyra år. Om domen även avsett annan allvarlig brottslighet av annan karaktär, exempelvis grovt narkotikabrott, måste alltså de brott som kan ligga till grund för ett säkerhetsstraff bedömas ha ett samlat straffvärde som motsvarar minst fyra års fängelse för att det ska vara möjligt att döma till säkerhetsstraff. Detta gäller såväl det återfallsgrundande brottet som återfallsbrottet. Om det inte uttryckligen framgår hur rätten har bedömt straffvärdet för det återfallsgrundande brottet eller den samlade brottsligheten får en bedömning av straffvärdet göras utifrån de omständigheter som framgår av domen.

Med brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid avses i princip det samma som enligt 29 kap. 1 § andra stycket sista meningen brottsbalken. Det ska med andra ord ha rört sig om brott mot en annan person såsom mord, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, våldtäkt eller andra sexualbrott. Men även exempelvis rån, grovt rån, mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse kan vara relevanta brottstyper om det funnits fara för människors liv. Det rör sig alltså i huvudsak om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, men även andra brott där våld, allvarliga hot om våld eller frihetsberövande ingår som moment i gärningen kan vara relevanta. Vid hot krävs att det varit allvarligt menat och att det förelegat en konkret fara för att hotet skulle kunna realiseras samt att hotet framkallat allvarlig fruktan till egen säkerhet eller person.

För att första punkten ska vara uppfylld krävs därutöver att den tilltalade efter en sådan dom som beskrivits ovan har återfallit i sådan brottslighet, det vill säga brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid, av minst lika allvarligt slag. Således måste straffvärdet, eller i förekommande fall straffmättningsvärdet, även för återfallsbrottsligheten motsvara fängelse i lägst fyra år.

I de flesta fall kommer det vara fråga om en återfallssituation som enligt gällande systematik kan beaktas inom ramen för påföljdssystemet, det vill säga att den tidigare domen inte ligger längre tillbaka i tiden än fyra till fem år. I vissa fall kan dock längre tid beaktas, till exempel om den tilltalade avtjänat ett längre fängelsestraff och brotten i den domen ligger längre tillbaka i tiden.

Särskilt vid längre strafftider, som det kommer att vara fråga om, och i fall där det närmast framstår som en tillfällighet att återfallsbrottet sker efter den tid som normalt gör att återfallet inte längre bedöms som relevant kan det leda till otillfredsställande resultat om återfallet inte kan beaktas för att något mer än fem år passerat. Bedömningen måste därför ske utifrån sedvanliga principer för beaktande av återfallets relevans: vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten eller mellan frigivningen och återfallet, om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller om brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig (se härtill typfall 3 i avsnitt 9.4.5). Det krävs inte att den första domen har avtjänats, det relevanta är att den dömde återfaller efter en sådan dom som vunnit laga kraft.

Den andra situationen där säkerhetsstraff kan aktualiseras framgår av *första stycket andra punkten*. Den avser att någon vid ett och samma tillfälle döms för upprepad brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid som är synnerligen allvarlig (*flerbrottsfallet*).

Med att brottsligheten ska vara upprepad avses att det ska röra sig om flera brott som är sammankopplade med varandra i vad som skulle kunna beskrivas som seriebrottslighet (jfr ”Upprepade grova våldtäkter mot barn” NJA 2019 s. 238). Ett tydligt samband mellan brotten består ofta av gärningspersonens modus, till exempel på grund av en avvikande sexuell läggning. Brotten måste dock inte ha riktats mot samma målsägande eller betraktas som systematisk brottslighet i den mening som krävs enligt rättstillämpningen. Det kan röra sig om så kallade serievåldtäkter, men även upprepade grova sexualbrott mot barn eller upprepade våldsbrott som begåtts i nära anslutning till varandra i en uppgörelse mellan olika gäng i en kriminell miljö eller allvarligt våld i nära relationer kan komma i fråga.

Användningen av rekvisitet ”upprepad” medför att det måste röra sig om fler än ett brott. Ju allvarligare brott desto färre krävs för att uppfylla förutsättningen, men det krävs alltid minst tre brott. Om så få brott ska vara tillräckliga måste vart och ett av brotten vara särskilt

allvarliga, vilket följer av kravet på att det måste vara fråga om upprepad brottslighet som sammantaget är *synnerligen allvarlig*. Med det avses flerfaldig brottslighet som har ett straffvärde som uppgår till omkring minst sex års fängelse. Det är brottslighetens samlade straffvärde som är relevant, varför den så kallade asperationsprincipen kommer att vara av betydelse (se t.ex. ”Skärtorsdagsdomen” NJA 2008 s. 359). Domstolen måste först ta ställning till de enskilda brottnens straffvärde och därefter till den samlade brottslighetens straffvärde. Även här är det således den tid som skulle ha dömts ut, om fängelse valts som påföljd, som är relevant. Endast om tiden är omkring sex år är förutsättningarna i punkten 2 uppfyllda. Flerbrottsfallet kräver med andra ord att det rör sig om allvarligare brottslighet jämfört med återfallssituationen. Det måste även i detta fall vara fråga om brott mot liv, hälsa, frihet eller frid.

Som ett ytterligare kriterium för säkerhetsstraffets tillämpning, såväl om fråga är om punkt 1 eller 2, gäller att det inte ska inte dömas ut om det i stället kan dömas till livstids fängelse eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Båda dessa påföljder är tidsobestämda samt innebär att återfallsrisken prövas inför frigivning och bör därför ha företräde framför ett säkerhetsstraff.

Ett ytterligare krav, som också gäller utöver något av de två punkterna, är att det kan konstateras att det finns en påtaglig risk för att den tilltalade återfaller i allvarlig brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid. Bedömningen i detta avseende är, till skillnad från vid en straffrättslig bedömning av påföljd, uttryckligen framåtblickande i sin utformning och bygger på en riskbedömning snarare än en förtjänsttanke. Rätten har möjlighet att inhämta en särskild riskutredning från Rättsmedicinalverket enligt vad som närmare följer av 4 kap. säkerhetsstrafflagen (2028:000). Bedömningen är dock rättslig och det är rätten som avgör om det finns en påtaglig risk för återfall i allvarlig brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid.

Med kravet på påtaglig risk avses att risken ska vara hög och det måste vid domstillfället finnas konkreta omständigheter som talar för en sådan risk. Det får inte vara fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk utan ska vara just en klar och konkret risk. Det måste med andra ord finnas konkreta omständigheter som talar för att en sådan risk finns hos den dömda.² Den mer allmänt förhöjda risk som finns hos många av de som döms till fängelse är inte tillräcklig. Säker-

² Prop. 1989/90:28 s. 62 f., prop. 2019/20:131 s. 70 f. och HFD 2014 ref. 46.

hetsstraff ska endast användas i de fall då det bedöms finnas en påtagligt hög risk för återfall i allvarlig brottslighet av ett visst slag.

Vad som närmare utgör en påtaglig risk måste dock ytterst avgöras från fall till fall. Den eller de gärningar som är uppe för bedömning i brottmålet kommer att bilda utgångspunkt för värderingen av återfallsrisken. Även tidigare, allvarlig brottslighet, är ett viktigt underlag för riskbedömningen. Risken måste som redan framhållits alltid vara hög och bedömningen grundas på konkreta omständigheter som direkt kan hänföras till den dömda. Mer generella omständigheter som allmänt talar för en förhöjd risk är inte tillräckliga.

Allvaret i det begångna brottet eller den samlade brottsligheten, liksom handlingarnas karaktär, är vidare av betydelse för bedömningen av återfallsrisken. Sättet som gärningen genomförts på, om den var planerad eller impulsiv, vilket uppsåt som gärningspersonen agerat med och hans eller hennes motiv för gärningen kan också vara av betydelse för frågan om återfallsrisken. Ju allvarligare brott såväl i ingångshändelsen som den befarade i återfallsbrottsligheten desto lägre risk kan accepteras, men risken måste alltid vara påtaglig.

Andra moment som ingår i prövningen är den dömdes sociala situation och personlighet. Även prognosen för den framtida sociala situationen ska beaktas. Miljötillhörighet, missbruk samt sexuellt beteende är andra omständigheter som ingår i värderingen. Har den dömda kopplingar till en kriminell organisation eller allvarlig organiserad brottslighet på ett sådant sätt att det talar för en hög återfallsrisk specifikt i detta fall? Ett missbruk? Psykiatrisk problematik? Ett svagt socialt nätverk? Rätten kan här se till sådana särskilt centrala riskfaktorer för återfall i brott som beskrivs i avsnitt 6.3.3.

Omständigheter som familj, ett stöttande nätverk, att vara etablerad på arbetsmarknaden, genuint avståndstagande från kriminella miljöer och ånger samt empati för brottsoffret kan tala emot återfallsrisk.

Det krävs att risken för återfall bedöms föreligga i relativt snar anslutning till domstillfället, vilket följer av att risken måste vara just påtaglig. Det är särskilt utmanande att bedöma risk i en alltför avlägsen framtid, men en bedömning som sträcker sig över en period om två till tre år bör kunna tjäna som utgångspunkt. Att det ska vara fråga om en påtaglig risk för återfall i allvarlig brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid innebär att risken ska avse sådan brottslighet av viss svårhetsgrad.

Någon exakt gräns för hur allvarlig den brottslighet som riskbedömningen tar sikte på måste vara har inte ställts upp i lagtexten, men ett riktmärke är att det ska vara fråga om strafftider på omkring två år. I andra fall är det förvisso fråga om risk för återfall i brott, men inte i allvarlig sådan.

Till sin hjälp har rätten en personundersökning samt ibland en utredning om risk. Även om domstolen kommer att ha tillgång till ett yttrande angående återfallsrisken från Rättsmedicinalverket och ofta en särskild personutredning från frivården är det viktigt att påpeka att det är domstolen som har att göra en egen, självständig rättslig bedömning (se vidare kommentaren till 33 kap. 1 § brottsbalken samt 4 kap. 1 § säkerhetsstrafflagen).

Slutligen finns i första stycket också ett *tillräcklighetskrav*. Det innebär att säkerhetsstraff, varken enligt första eller andra punkten, får dömas ut om ett tidsbestämt straff, motsvarande den tid som skulle ha dömts ut om fängelse på viss tid valts som straff, framstår som tillräckligt långt för att skydda samhället mot fortsatt brottslighet från den dömdes sida. Detta gäller även om de övriga villkoren för straffet är uppfyllda.

Genom kravet på att andra åtgärder inte ska vara tillräckliga tydliggörs att det är behovet av samhällsskydd som ska motivera påföljdsvalet samt att säkerhetsstraff är avsett att användas endast i särskilt allvarliga fall. Om ett tidsbestämt straff framstår som tillräckligt är det inte motiverat att ålägga lagöverträdaren det ytterligare förstärkande moment som tidsobestämdheten innebär.

Detta innebär att domstolen på sedvanligt sätt måste fastställa hur långt fängelsestraff som hade dömts ut om fängelse valts som påföljd för den aktuella brottsligheten eller brottet utifrån reglerna om straffmätning i 29 kap. brottsbalken. Därefter måste domstolen bedöma om den strafftiden är tillräcklig för att tillgodose samhällsskyddet. I denna bedömning är den konstaterade återfallsrisken av betydelse. Ju högre domstolen bedömer att risken är och beroende på hur många riskfaktorer som identifierats samt om dessa i större utsträckning inte kan förändras, desto längre kommer frihetsberövandet behöva vara för att behovet av samhällsskydd ska kunna tillgodoses. Även möjligheterna att arbeta med behandlingsprogram och annat återfallsförebyggande arbete under verkställigheten ska beaktas i tillräcklighetsprövningen. Vad som framgår av eventuellt yttrande enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m., kan vara av betydelse.

Av detta följer också att den dömdes ålder är av stor betydelse när tillräcklighetskriteriet bedöms. Forskning och statistik visar att de allra flesta unga upphör med brott i takt med åldern, varför ett tidsbestämt straff i den absoluta merparten av fallen kommer vara tillräckligt om den dömda är ung. Med unga lagöverträdare avses främst de mellan 18 och 21 år. Generellt gäller dock att domstolen bör vara återhållsam med att döma så unga gärningspersoner till säkerhetsstraff.

Med andra åtgärder kan avses att den tilltalade är föremål för andra samhällsinsatser, till exempel psykiatrisk tvångsvård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård eller långvarig missbruksvård i samband med ett längre tidsbestämt straff.

Av *andra stycket* framgår att den som var under 18 år när han eller hon begick brott inte får dömas till säkerhetsstraff. Det avgörande är således hur gammal han eller hon var vid brottstillfället. Om han eller hon endast har begått brott före 18 års ålder är det inte möjligt att döma till säkerhetsstraff.

Om det föreligger särskilda skäl får dock brott som begåtts före 18 års ålder enligt *tredje stycket* beaktas vid prövningen av om ett säkerhetsstraff ska dömas ut för en vuxen lagöverträdare. Det kan röra sig om yngre lagöverträdare som ska dömas för synnerligen allvarlig brottslighet som dråp när de är 19 eller 20 år gamla och tidigare begått sådan synnerligen allvarlig brottslighet innan de fyllt 18 år. Eftersom det krävs särskilda skäl är tillämpningen avsedd att vara restriktiv och bli aktuell endast i särskilt allvarliga undantagsfall.

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 §.

Paragrafen är ny och reglerar hur minimitiden och maximitiden för säkerhetsstraffet ska bestämmas. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.6.

I *första stycket* anges att när säkerhetsstraff döms ut ska rätten alltid bestämma en minimitid och en maximitid för straffet (en tidsram). Denna tidsram ska framgå av domslutet. Minimitiden gäller som framgår tiden i anstalt, medan maximitiden relaterar till den tid under vilket säkerhetsstraffet verkställs, vilket även inkluderar tiden för eventuell villkorad utslussning. Ett säkerhetsstraff är avtjänat i dess helhet när maximitiden löpt ut.

Minimitiden ska enligt *andra stycket* bestämmas så att den motsvarar längden av det fängelsestraff som hade dömts ut, om ett tidsbestämt fängelsestraff i stället hade valts som påföljd. Det innebär att minimitiden motsvarar straffvärdet för brottet eller brottsligheten, eller om 29 kap. 4 §, 5 §, 5a § eller 7 § tillämpas, straffmättningsvärdet.

Maximitiden ska enligt *tredje stycket* bestämmas till lägst tio år och högst 18 år. Om det finns fängelse på livstid i straffskalan för något brott som den dömda döms för kan dock maximitiden bestämmas till högst 24 år.

En så lång maximitid som 24 år ska användas restriktivt och det följer av att vid så långa frihetsberövanden kommer i de allra flesta fallen ett tidsbestämt fängelsestraff vara tillräckligt, varvid det så kallade tillräcklighetskravet kommer att få till följd att förutsättningarna för att döma till säkerhetsstraff inte är uppfyllda i de flesta fall då maximitiden är så lång.

Maximitiden måste bestämmas så att det finns ett tillräckligt tidsspänn mellan minimitiden och maximitiden. I normalfallet bör tidsspännet uppgå till mellan 4 och 6 år. Eftersom konstruktionen av påföljden bygger på att minimitiden som lägst uppgår till fyra år och maximitiden uppgår till lägst tio år kan följande tidsspänn framstå som rimliga.

Minimitid 4 år	maximitid 10 år
Minimitid 5 år	maximitid 10 år
Minimitid 6 år	maximitid 10–12 år
Minimitid 8 år	maximitid 12–14 år
Minimitid 10 år	maximitid 14–16 år
Minimitid 12 år	maximitid 16–18 år
Minimitid 14 år	maximitid 18–20 år
(om livstid i straffskalan)	
Minimitid 16 år	maximitid 20–22 år
Minimitid 18 år	maximitid 22–24 år

I *fjärde stycket* finns en erinran om att maximitiden i vissa fall kan förlängas enligt 5 §.

3 §

Rätten får besluta om tillstånd till villkorad utslussning. Ett sådant tillstånd innebär att Kriminalvården får besluta att den dömda 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 samhällsskydd eftersetts, ska utslussningen särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att minska risken för återfall i brott och underlätta den dömdes anpassning i samhället.

Paragrafen är ny. Den anger vad det nya institutet villkorad utslussning, som ersätter systemet med villkorlig frigivning vid säkerhetsstraff, innebär. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

Av *första stycket* framgår att det är rätten som beslutar om den dömda ska ges tillstånd till villkorad utslussning. Att frågan prövas av allmän domstol framgår av 3 kap. 6 § säkerhetsstrafflagen. Ytterligare processuella regler om tillstånd till villkorad utslussning liksom om åtgärder vid misskötsamhet finns i 3 och 6 kap. säkerhetsstrafflagen. I den lagen framgår också att det är den dömda själv eller Kriminalvården som ansöker om tillstånd till villkorad utslussning.

Av *första stycket* framgår också att några utslussningsåtgärder inte får ske före minimitidens utgång, vilket innebär att några faktiska åtgärder inte får vidtas. Om den dömda dessförinnan behöver tillstånd att vistas utanför anstalt får permissionsinstitutet användas enligt vad som närmare framgår av 2 kap. säkerhetsstrafflagen.

Tillstånd till villkorad utslussning innebär att den dömda under en utslussningsfas får avtjäna en del av säkerhetsstraffet utanför anstalt under övervakning och kontroll. När tillstånd villkorad utslussning har beviljats är det som framgår av säkerhetsstrafflagen Kriminalvården som beslutar om när och hur utslussningsåtgärderna ska genomföras. Kriminalvården beslutar med stöd av den lagen också om vilka villkor som ska gälla under utslussningen. Det är viktigt att identifierade risker möts av adekvata skyddsåtgärder, det vill säga sådana åtgärder som minskar risken för brott. Ett aktivt arbete i denna del bidrar till att de allra flesta någon gång kommer att kunna slusas ut från ett säkerhetsstraff.

Till skillnad mot vad som gäller för villkorlig frigivning är det förutsatt att den dömda omedelbart av Kriminalvården kan tas in på anstalt igen vid misskötsamhet. Kontrollen av den dömda kommer normalt ske med elektronisk kontroll, så kallad fotboja, åtminstone i inledningskedet. Vilka övriga föreskrifter som kan beslutas samt vad som i övrigt gäller under villkorad utslussning framgår av 5 kap. säkerhetsstrafflagen.

Av *andra stycket* framgår att utslussningen särskilt ska inriktas på åtgärder som är ägnade att minska risken för återfall i brott och underlätta den dömdes anpassning i samhället. Samtidigt gör sig säkerhetsaspekter särskilt gällande. Detta markeras genom att det uttryckligen framhålls att åtgärderna inte får vidtas på ett sådant sätt att behovet av samhällsskydd eftersätts. Kontrollen av den dömda sätter på det sättet ramarna för vilka åtgärder som kan vidtas. Utslussningen är avsedd att ske successivt under lång tid.

Förslaget i denna del förutsätter att vårt förslag om att utslussningsåtgärderna i 11 kap. fängelselagen ska benämnas om till frigivningsförberedande åtgärder genomförs. Om inte bör institutet villkorad utslussning benämnas på ett annat sätt i den kommande beredningen.

Vid misskötsamhet kan Kriminalvården omedelbart besluta om återintagning i anstalt och vid mer allvarlig misskötsamhet kan övervakningsnämnden upphäva tillståndet till villkorad utslussning. Den dömda får då efter viss tid på nytt ansöka om att åter bli föremål för villkorad utslussning.

Vid ny brottslighet under den tid som säkerhetsstraffet pågår finns särskilda regler i 34 kap.

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.

Paragrafen är ny. Den anger vilka omständigheter domstolen ska beakta i sin bedömning av om tillstånd till villkorad utslussning kan beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.2.

Värderingen kommer här att ta sikte på om den dömde har utvecklat i sådan grad att det inte längre föreligger en så hög återfallsrisk som konstaterades i säkerhetsstraffsdomen. Det är således samhällsskyddet som står i fokus. För det första ska därför enligt *första punkten* risken för återfall i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid beaktas. Finns konkreta omständigheter som kan leda till en annan bedömning av återfallsrisken vid detta tillfälle? Det handlar om att bedöma om den dömde har ändrat sitt beteende eller sin situation i sådan utsträckning att återfallsrisken nu kan bedömas annorlunda. Omständigheter som kan vara av relevans är om den dömde har klarat av permissioner och andra vistelser utanför anstalten väl. Detsamma gäller om han eller hon tagit ansvar för att till exempel utbilda sig eller genomgå behandling för ett missbruk eller annat förhållande som har ett samband med den dömdes brottslighet. Att identifierade risker ofta kan neutraliseras, eller i vart fall minskas, genom riskreducerande åtgärder, ska också ingå som en del i prövningen.

Vilka typer av brott som avses framgår av kommentaren till 1 §. Det bör noteras att det vid denna prövning inte krävs att risken är kvalificerad. På motsvarande sätt som vid omvandling av livstidsstraff enligt omvandlingslagen ska återfallsrisken beaktas som en del i en samlad bedömning, men det är självklart att om återfallsrisken är hög så får det ett större genomslag i bedömningen och innebär i regel att villkorad utslussning knappast blir aktuell. Den dömde får inte bli föremål för utslussningsåtgärder om det inte är säkerhetsmässigt försvarligt. Risken kan dock vara mer framträdande än vid omvandling av fängelse på livstid. Ett sådant beslut är definitivt och leder till villkorlig frigivning, medan ett tillstånd till villkorad utslussning snarare handlar om att påbörja en försiktig utslussning i samhället. Rättsföljden vid misskötsamhet kan vara återintagning, varför något mer framträdande risker bör kunna accepteras. I denna prövning finns ett krav på att en särskild riskutredning ska genomföras, om det inte är uppenbart obehövligt. Ett sådant utlåtande, liksom ett utlåtande över verkställigheten från Kriminalvården kommer att vara viktiga underlag för rättens prövning.

Som ytterligare en omständighet ska enligt den *andra punkten* beaktas den tid som den dömden har avtjänat. Framför allt om den dömdes verkställighet närmar sig maximitiden kan detta utgöra en omständighet som starkt talar för att tillstånd till villkorad utslussning bör ges.

En annan omständighet som enligt *tredje punkten* är av betydelse är vad som av domen framgår om brottslighetens karaktär. Svårheten och omfånget av den ursprungliga brottsligheten kan vara olika. Om det av domen framgår att det funnits hedersmotiv, tydlig koppling till våldsbejakande extremism eller andra försvårande omständigheter av liknande slag såsom upprepad brottslighet mot barn eller någon annan närstående kan det tala för en större restriktivitet med villkorad utslussning. Även det som i den domen framkommer om tidigare brottslighet kan vara relevant för prövningen och får beaktas.

Ytterligare en omständighet som särskilt ska beaktas enligt *fjärde punkten* är om den dömden har misskött sig allvarligt under verkställigheten. Hur har han eller hon betett sig mot andra intagna och mot personalen? Föreligger det allvarliga disciplinförseelser? Har en varning delats ut? En sådan misskötsamhet påverkar naturligtvis bedömningen och leder i regel till att villkorad utslussning kan medges först i senare skede, närmare maximitidens utgång. Den dömdes beteende under verkställigheten och hans eller hennes uttryck för bättring kommer att vara av stor betydelse för prövningen.

Slutligen ska även enligt *femte punkten* särskilt beaktas om den dömden har medverkat till att genomföra åtgärder som syftar till att främja hans eller hennes anpassning i samhället. Om den dömden är motiverad att förändra sin situation och aktivt medverkat i olika brottsförebyggande program och behandlingsprogram är det något som talar för att han eller hon ska få tillstånd till villkorad utslussning i ett tidigare skede än om han eller hon varit passiv under sin verkställighet.

I paragrafen anges ett antal omständigheter som särskilt ska beaktas. Uppräkningen är inte uttömmande. Även andra omständigheter kan beaktas, men bör vara av jämförbart slag och väga lika tungt. Det ska alltid göras en helhetsbedömning. Den avgörande frågan att besvara är om det i tiden efter domen har skett en sådan förbättring och situationen ändrat sig så att risken för ny, allvarlig brottslighet är i tillräcklig grad reducerad.

Om utredningen inte ger vid handen att nya omständigheter har inträtt som förändrar den dömdes situation måste utgångspunkten vara att den riskbedömning som gjordes vid domstillfället alltjämt gäller. Även möjligheten att reducera fortsatt risk genom villkor (risk-reducerande åtgärder) ska beaktas. Täta möten med frivården, elektronisk övervakning och drogbehandling är exempel på villkor som kan verka riskreducerande.

Som beslutsunderlag för riskbedömningen ska rätten förordna om en särskild riskutredning enligt vad som närmare framgår av 4 kap. 2 § i den nya säkerhetsstrafflagen, om det inte är uppenbart obehövligt. Tillstånd till villkorad utslussning får aldrig beviljas om en sådan riskutredning inte har inhämtats. Utöver en sådan utredning kommer det att finnas handlingar från Kriminalvården som grund för bedömningen. Det kan också finnas uppgifter från behandlare, koordinatör och andra som har haft regelbunden kontakt med den dömda som kan bidra med värdefull information inför prövningen. Det är viktigt att rätten har ett så allsidigt bedömningsunderlag som möjligt. Se vidare kommentaren till 3 kap. 9 § säkerhetsstrafflagen.

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.

Paragrafen är ny. Den anger förutsättningarna för att förlänga säkerhetsstraffets maximitid. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.6.

Möjlighet till förlängning av maximitiden enligt *första stycket* är tänkt som en ventil för exceptionella fall där ett fortsatt frihetsberövande är oundgängligen påkallat för att tillgodose behovet av samhällsskydd. Värderingen av om det alltjämt är påkallat med ett säkerhetsstraff ska avgöras genom en helhetsbedömning. Frågan är om det är nödvändigt att den dömda, främst utifrån risken för återfall i brott mot liv, hälsa frihet eller frid, alltjämt bör hållas frihetsberövad. Med uttrycksformen ”oundgängligen påkallat” ska förstås att det måste finnas mycket starka skäl för att det ska vara möjligt att förlänga maximitiden.

Kravet för förlängning är betydligt strängare än vad som krävs för att döma till säkerhetsstraff med stöd av 1 §. Grundprincipen är att säkerhetsstraffet endast ska pågå under den ursprungligen utdömda maximitiden. Endast i speciella undantagsfall ska frihetsberövandet kunna förlängas ytterligare med högst tre år åt gången.

Av *andra stycket* framgår att maximistraffet också kan förlängas för att den villkorade utslussningen ska kunna genomföras på ett sätt som tillgodoser behovet av samhällsskydd. I dessa fall gäller inte samma restriktivitet med krav på att förlängningen ska vara oundgängligen påkallad för att tillgodose behovet av samhällsskydd. I dessa fall rör det sig oftast om en förlängning på kortare tid för att tillse att frigivningssituationen är tillfredsställande ordnad under den tid som den dömda är föremål för villkorad utslussning.

I *tredje stycket* anges att maximitiden får förlängas med högst tre år vid varje prövningstillfälle.

De närmare reglerna för prövningen, liksom att det är allmän domstol som prövar förlängning och att det är åklagaren som väcker talan i domstol, framgår av 3 kap. i den nya säkerhetsstrafflagen.

6 §

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

I paragrafen, som är ny, hänvisas till de ytterligare bestämmelser av främst processuell karaktär om säkerhetsstraff som finns i den nya säkerhetsstrafflagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.1.

34 kap.

1 §

Om den som har dömts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning eller slutna 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 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom på fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn, sluten ungdomsvård, ungdomsvård eller ungdomstjänst. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.

Bestämmelsen ändras endast på så sätt att det till den fogas ett nytt *fjärde stycke* med upplysning om att det finns särskilda bestämmelser om påföljdsbestämning vid ny och nyupptäckt brottslighet för den som undergår säkerhetsstraff i 9–11 §§.

5 §

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.

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.

Paragrafen anger vad som gäller i fråga om förverkande av villkorligt medgiven frihet vid återfall i brott under prövotid. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.5 och avseende säkerhetsstraff i avsnitt 9.11.

Av *första stycket*, som har ändrats i förtydligande syfte, framgår att det föreligger en presumtion för att hela det straff som återstod vid den villkorliga frigivningen ska förklaras förverkat om den dömda återfaller i brott under prøvotiden. Det straff som återstod är det så kallade reststraffet och det ska alltså enligt huvudregeln förverkas i dess helhet. En förverkandeförklaring innebär att den dömda får avtjäna reststraffet i anstalt.

Första stycket har också ändrats på så sätt att det inte längre är möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet om rätten med stöd av 3 § beslutar om en så kallad konsumtionsdom.

Presumtionen för helt förverkande kan brytas om det föreligger särskilda skäl. Vid bedömningen av om det finns sådana skäl ska rätten enligt *andra stycket första punkten* särskilt beakta om återfallet avser ett lindrigare brott. Rätten ska jämföra den nya brottsligheten och den tidigare utifrån svårhet, men 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 avgör.

När det gäller tidsaspekten enligt *andra punkten* ska ses till tiden mellan brotten, men också den tid som gått sedan frigivning från ett fängelsestraff kan vara relevant. Detta har gällt sedan tidigare men inte framgått av lagtexten. Särskilt när den tilltalade har suttit frihetsberövad för den tidigare brottsligheten eller domen fram till villkorlig frigivning bör tidpunkten för det nya brottet sättas i relation till tidpunkten för villkorlig frigivning.

Att den nya brottsligheten har begåtts först i slutet av en lång prøvotid kan vidare utgöra ett skäl att underlåta förverkande, i vart fall till en del. Det är också av betydelse vilken form av brottslighet som är aktuell. Det förhållande att det har gått lång tid är av mindre betydelse vid brott som normalt begås med relativt långa intervaller, till exempel bokföringsbrott och skattebrott.

Slutligen finns i *tredje punkten* en allmän oskälighetsregel som möjliggör för rätten att underlåta förverkande eller endast förverka en del av reststraffet vid sådana skäl som är svåra att förutse eller reglera särskilt. Det kan vara fråga om starka billighets-skäl enligt 29 kap. 5 och 5 a §§, liksom att brotten framstår som så olikartade och väsensskilda att ett förverkande ter sig som orimligt. Även den dömdes låga ålder kan vara av betydelse. I praxis har väsentligt mildrad påföljds-

praxis, utöver återfall i slutet av en lång prøvotid, ansetts utgöra särskilda skäl för att förverka endast en del av den villkorligt medgivna friheten.

Genom *tredje punkten* tydliggörs också att det alltid måste göras en samlad bedömning i förverkandefrågan så att den sammantagna straffrättsliga reaktionen inte framstår som orimlig. Även här, liksom i påföljdsbestämningen i stort, gäller således att rätten måste ta ansvar för sin bedömning och ange skäl för sina ställningstaganden. Det är rättens uppgift att i varje enskilt fall göra en bedömning av vad som är en rimlig reaktion på en viss brottslighet utifrån de principer som påföljdssystemet vilar på.

Omständigheterna som räknas upp i bestämmelsen är endast exempel och 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.

I ett nytt *tredje stycke* föreskrivs att förverkande av villkorligt medgiven frihet inte ska beslutas om påföljden bestäms till säkerhetsstraff. Grundtanken enligt 26 kap. 25 § är att säkerhetsstraffet på samma sätt som ett livstidsstraff ska träda i stället för alla andra tidsbestämda fängelsestraff. Säkerhetsstraffet är en tidsobestämd påföljd och är i påföljdshänseende strängare än fängelsestraff. När påföljdsvalet innebär att säkerhetsstraff ådöms har det därför skett en skärpning på grund av återfallet i brott, särskilt vid återfallssituationen. Det finns därför inte skäl att också förverka den villkorligt medgivna friheten. Även vid flerbrottsfallet innebär säkerhetsstraffet ett strängare ingripande jämfört med ett tidsbestämt fängelsestraff som kan motivera att något förverkande inte sker. Denna ordning innebär således att reststraffet inte realiserar, men den dömde blir ändå föremål för ett skärpt straffrättsligt ingripande som är mer jämförbart med ett livstidsstraff.

Det tidigare tredje stycket blir ett nytt *fjärde stycke* och ändras endast på så sätt 365 dagar ersätts av ett år vad gäller prøvotid. Att ett år är 365 dagar följer av strafftidslagen. Ändringen sker för att öka läsbarheten och för att samma typer av tidsangivelse ska användas i paragrafen.

I ett nytt *femte stycke* införs en bestämmelse som anger att den som döms till säkerhetsstraff inte kan bli föremål för åtgärder som avses i fjärde stycket.

Det tidigare fjärde stycket blir ett nytt *sjätte stycke*. *Den andra mening*en ändras på så sätt att det tydliggörs att förverkande alltid avser villkorligt medgiven frihet.

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.

I paragrafen, som är ny, föreskrivs vad som gäller för den som redan undergår säkerhetsstraff och som ska dömas för ny eller nyupptäckt brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.

Av *första stycket* framgår huvudregeln. Både vid ny, det vill säga vid återfall, och nyupptäckt brottslighet ska domstolen i första hand besluta att det tidigare ådömda säkerhetsstraffet ska avse också den tillkommande brottsligheten. En så kallad konsumtionsdom är således det som ska övervägas i första hand.

I *andra stycket* finns ett undantag från huvudregeln. Om det föreligger särskilda skäl får domstolen i stället undanröja säkerhetsstraffet och döma till gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Sådana särskilda skäl föreligger när det straff som övervägs är livstids fängelse eller om det är aktuellt att bestämma påföljden till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Syftet med regleringen är att domstolen ska ha möjlighet att välja det alternativ som framstår som lämpligast utifrån omständigheterna i det aktuella fallet. Däremot finns det inte förutsättningar att döma särskilt i dessa situationer.

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.

Paragrafen är ny. I den föreskrivs vad som gäller för den som redan undergår säkerhetsstraff när denne har begått nya brott och ska dömas på nytt. Som framgår av 9 § är huvudregeln då att en konsumtionsdom ska utdömas. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.

I *första stycket* regleras i vilka fall minimitiden ska ändras vid ny brottslighet. En ändring av minimitiden ska ske om det är påkallat med hänsyn till den nya brottslighetens allvar. Den fråga som domstolen ska ställa sig är om minimitiden hade blivit märkbart längre i den ursprungliga domen om den brottslighet som nu bedöms hade beaktats redan då. Asperationsprincipen ska gälla, vilket innebär att en samlad bedömning av brottsligheten ska göras. 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. Här måste straffvärdet för den tillkommande brottsligheten relateras till den fastställda minimitiden, men också till maximitidens längd. Mot bakgrund av straffets tidsbestämda karaktär bör korrigerings 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. Det bör röra sig om ökad strafftid med omkring ett halvår för att minimitiden ska förlängas.

I *andra stycket* regleras vad som gäller vid nyupptäckt brottslighet. I de fallen får en ny minimitid bestämmas endast om denna brottslighet påtagligt skulle ha påverkat säkerhetsstraffets längd. Här är således utrymmet att ändra minimitiden ännu mindre och det ska vara fråga om påtagliga skillnader. Vad som ska förstås som påtaglig påverkan på straffet får bedömas i det enskilda fallet. Som riktmärke bör dock gälla att det ska röra sig om mer än sex månader för att det ska vara fråga om påtaglig påverkan.

Enligt *tredje stycket* får även maximitiden förlängas om minimitiden förlängs. En förlängning av maximitiden kräver dock också att den tillkommande brottsligheten är av sådan beskaffenhet som avses i 33 kap. 1 § första punkten. Med beskaffenhet avses såväl brotstyper som brottslighetens allvar. Det ska med andra ord röra sig om

brott mot någons liv, hälsa, frihet eller frid med ett samlat straffvärde om fängelse i lägst fyra år.

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.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.

Om den nya minimitiden som fastställs enligt 10 § med minst ett år överstiger den tidigare minimitiden ska tillståndet till villkorad utslussning upphävas, om inte synnerliga skäl talar däremot. Det föreligger med andra ord en mycket stark presumtion för upphävande av tillståndet i denna situation.

Synnerliga skäl kan föreligga om det endast är kort tid kvar till maximitidens utgång samtidigt som det inte bedöms föreligga skäl att förlänga maximitiden enligt 33 kap. 5 §.

38 kap.

19 §

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 §§.*

I paragrafen anges att mål om uppskjuten villkorlig frigivning ska handläggas skyndsamt av domstolen. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

Ändringen består av tillägget av den *andra meningen*, vilket innebär att det införs ett skyndsamhetskrav också för mål om undanröjande av skyddstillsyn. Någon lagstadgad frist införs inte, men målsättningen för domstolarnas handläggning ska vara att målet om undanröjande är avgjort inom två månader från det att ansökan kom in till domstolen.

Kriminalvården ska i största möjliga mån lämna information till den dömde om tillgänglighetsdelgivning så att delgivningssättet kan tillämpas av tingsrätten i dessa fall. Sådan information kan lämnas till den dömde i samband med att myndigheten anmäler till åklagaren att

han eller hon bör väcka talan om undanröjande i domstol (se prop. 2021/22:279 s. 41–43).

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

12 §

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 *tvåhundraatusen*, eller, om påföljden avser flera brott, *tvåhundra-femtiotusen* kronor.

Av bestämmelsen framgår att om en utländsk påföljd på böter ska verkställas i Sverige ska, med tillämpning av den växelkurs som gäller vid tiden för beslutet, ett bötesbelopp bestämmas som i svenska kronor motsvarar det utländska bötesstraffet. Bötestraffet ska i de fallen anpassas till de maximala bötesbeloppen enligt svensk rätt. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.2.

Bestämmelsen ändras endast på så sätt att de maximala bötesbelopp som kan bestämmas enligt *andra stycket tredje meningen* höjs med anledning av förslaget att allmänna bötesmaximum ska höjas såväl vid enskilda brott som vid flerfaldig brottslighet. Det är således fråga om en ren följdändring.

18.4 Förslaget till om ändring i passlagen (1978:302)

7 §

Passansökan ska avslås, om

1. bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,

2. 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,

3. sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,

4. 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,

5. 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 övervakningsåtgärder 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 slutna 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.

Paragrafen anger när en passansökan ska avslås. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.5 och 9.4.

I bestämmelsen har säkerhetsstraff fogats till *punkten 9* och de efterföljande punkterna har numrerats om. Ändringen är föranledd av att säkerhetsstraff fogas till påföljdssystemet.

12 §

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 slutna ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

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.

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 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.5 och 9.4.

I bestämmelsen har säkerhetsstraff fogats till *punkten 6* och de efterföljande punkterna har numrerats om. Ändringen är föranledd av att säkerhetsstraff fogas till påföljdssystemet.

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

1 §

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

I paragrafen anges när lagen är tillämplig samt när beslut om verkställighet enligt lagen inte får fattas. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.3–4.

Andra stycket första punkten motsvarar det första ledet i nuvarande 2 § första stycket andra meningen och det är endast fråga om en redaktionell ändring.

Andra stycket andra punkten motsvarar delvis det andra ledet i nuvarande 2 § första stycket andra meningen. Tidigare angavs att beslut om verkställighet genom intensivövervakning (IÖV) inte får fattas om särskilda skäl talar emot verkställighet utanför anstalt. Genom ändringen tydliggörs att beslut om verkställighet utanför anstalt inte får fattas om finns en beaktansvärd risk för att den dömda under verkställigheten kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande, allvarligt missköta sig eller om det annars finns särskilda skäl mot en sådan verkställighetsform. Ett sådant krav används för beslut om utslussningsåtgärder enligt fängelselagen (se 11 kap. 2–5 §§).

Någon ändring i sak är inte avsedd, utan i stället är syftet att göra lagtexten tydligare vad avser vilka omständigheter som ska beaktas i prövningen och på så sätt öka förutsebarheten. Den exemplifierande lista som finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll (Allmänna råd till 2 § IÖVL, KVFS 2011:6) kommer således vara till fortsatt ledning för beslutsfattandet.

Riskbedömningen kommer att vara en viktig del av prövningen, men den får inte bli så restriktiv att möjligheten till avtjänandeformerna i praktiken utesluts. Synen på misskötsamhet liksom återfallsrisk

måste vara realistisk. Det måste också bedömas hur eventuella risker kan matchas mot riskreducerande åtgärder i form av övervakning, andra föreskrifter, deltagande i behandling eller annat återfallsförebyggande arbete. Risker kan ofta hanteras så att de inte längre framstår som beaktansvärda. Det kan handla om täta drogkontroller och föreskrifter om antabusbehandling eller annan nykterhetsvård. Även den elektroniska övervakningen kan minska riskerna.

I bedömningen av om det finns särskilda skäl mot verkställighetsformen är den begångna brottslighetens karaktär av betydelse. Det får inte framstå som stötande att avtjänandet sker på annan plats än i fängelse. Stor hänsyn ska tas till målsägandens behov av trygghet. Att den dömda har kopplingar till kriminella nätverk eller organiserad brottslighet kan också utgöra särskilda skäl mot verkställighetsformen. Samtidigt kan det inte uteslutas att en person som avbrutit sin kriminella bana (en s.k. avhoppare) är i stort behov av stöd och hjälp samt att återfallsrisken är eliminerad med anledning av avhoppet från det kriminella gänget. Några särskilda brottstyper bör i ljuset av detta inte vara generellt undantagna från avtjänandeformen utan i stället ska saken avgöras genom en riskbedömning i varje enskilt fall. Kriminalvården har mycket god erfarenhet av den här typen av riskbedömningar.

Som framgått ovan kan det också finnas särskilda skäl mot att verkställa ett straff enligt denna lag om den dömda motsätter sig det. Det finns då en risk för att han eller hon kommer att missköta sig eller undandra sig straffets fullgörande. Detsamma gäller om det finns omständigheter som tyder på att den dömda kommer att rymma eller på annat sätt hålla sig undan.

1 a §

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

Paragrafen, som är ny, motsvarar nuvarande 2 § tredje stycket, och det är endast fråga om en redaktionell omflyttning i syfte att öka läsbarheten. Någon ändring i sak är inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

2 §

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

Verkställigheten ska förenas med ett förbud för den dömda 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.

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

Efterlevnaden av förbudet ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel.

Av paragrafen framgår vad verkställighet av fängelsestraff enligt denna lag innebär. Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Enligt *första stycket* ska den som avtjänar fängelsestraff med elektronisk övervakning göra det antingen i sin bostad eller i ett kontrollerat boende. Såvitt gäller verkställighet i den dömdes bostad motsvarar bestämmelsen vad som gäller enligt nuvarande 3 §. Någon ändring i sak är inte avsedd. Det ska fortfarande vara en bostad som är lämplig för ändamålet, enligt vad som närmare följer av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:6). Möjligheten att verkställa fängelsestraff enligt lagen utvidgas också på det sättet att den dömda ska kunna verkställa straffet i ett kontrollerat boende. Det ankommer på Kriminalvården att utarbeta föreskrifter och allmänna råd för de kontrollerande boendena samt i övrigt utarbeta rutiner för när en sådan avtjänandeform är lämplig. Detsamma gäller hur de kontrollerande boendena närmare ska vara utformade och hur verksamheten ska bedrivas.

Även *andra stycket första meningen* motsvarar i vissa delar nuvarande 3 §, men har förtydligats och moderniserats språkligt samt omfattar numera också kontrollerat boende. Den dömda ska vara förbjuden att vistas utanför bostaden eller det kontrollerade boendet annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål. Således innebär verkställigheten enligt lagen att den dömda avtjänar sitt fängelsestraff genom ett slags hus- eller boendearrest som övervakas elektroniskt. Den dömda ska ha ett fast och i förväg upprättat schema som anger när han eller hon får lämna sin bostad eller det kontrollerade boendet samt för vilka ändamål. Av 8 § följer att Kriminalvården ska meddela föreskrifter om detta. De ändamål för vilka den dömda kan

tillåtas att vara utanför boendet eller hemmet är även fortsättningsvis förvärvsarbete, utbildning, vård, nödvändiga inköp och liknande. I lagtexten förtydligas att det också kan röra sig om behandling. Det som såldes avses är arbete, studier, deltagande i studiecirklar, behandling, annan vård eller kriminalvårdens programverksamhet. Det kan också vara kontakter med Kriminalvården, till exempel med en frivårdsinspektör. Även om den teknik som i dag används främst ger ett larm när den dömden utan tillåtelse lämnar den plats han eller hon är skyldig att vistas på utan tillstånd är det inget som hindrar att Kriminalvården använder annan teknik som till exempel möjliggör att man kan följa den dömden var än han befinner sig, till exempel i samband med vistelser utanför ett kontrollerat boende. Det kan till och med vara nödvändigt i fall där det finns väldigt starka tredjemanshänsyn till exempel, eller då det är särskilt viktigt att hålla den dömden borta från en viss miljö.

Bestämmelsen i *tredje stycket* har ingen motsvarighet i den nuvarande lagen. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra kortvariga vistelser utanför bostaden eller det kontrollerade boendet som kan liknas vid permissioner enligt 10 kap. 1 § fängelselagen. För att underlätta den dömdes anpassning i samhället och för att möjliggöra en gradvis återgång till frihet bör det även vid verkställighet enligt denna lag vara möjligt att bevilja den dömden vistelse i frihet som liknar permissioner. Möjligheten till permissionsvistelser blir framför allt aktuell för de som avtjänar fängelsestraff på kontrollerat boende. Behovet av permissioner är inte lika stort för den som avtjänar straff i sin bostad. När det gäller typen av permissionsvistelser som kan bli aktuella kan det röra sig om kontinuerliga korta vistelser utanför bostaden eller boendet, till exempel för deltagande i en fritidsaktivitet, eller enstaka vistelser för ett särskilt ändamål, exempelvis ett biobesök. Det kan också under den senare delen av verkställigheten handla om motsvarande helgpermissioner. Kriminalvården ska vid utformningen av de föreskrifter som meddelas med stöd av 8 § överväga i vilken utsträckning permissionsvistelser bör tillåtas. Vid denna bedömning måste särskild hänsyn tas till risken för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Då verkställigheten inleds kan det vara svårt att förutse om och från vilken tidpunkt det kommer att vara lämpligt att tillåta permissionsvistelser. Om sådana föreskrifter inte kan fastställas i detta skede kan de, om den dömdes personliga förhållanden föranleder det,

också fastställas vid en senare tidpunkt med stöd av 13 §. Förändringar i den dömdes personliga förhållanden kan också få till följd att redan fastställda föreskrifter om permissionsvistelser behöver ändras, utökas eller begränsas.

Fjärde stycket motsvarar nuvarande 3 § andra meningen och ändringen är endast språklig.

3 §

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 elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende.

I paragrafen anges när Kriminalvården får besluta om att ett av domstol utdömt fängelsestraff får avtjänas utanför anstalt, antingen i den enskildes bostad med elektronisk kontroll eller i ett kontrollerat boende. Paragrafen innehåller också bestämmelser om så kallad karenstid. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Första stycket motsvarar vad gäller avtjänande i den enskildes bostad i huvudsak nuvarande sista ledet i 1 §. Gränsen för det straff som får avtjänas i en enskildes bostad höjs dock från sex månader till nio månader. Därtill läggs till att gränsen för avtjänande i kontrollerat boende går vid fängelsestraff om högst ett år och sex månader. Det är även fortsättningsvis den samlade strafftiden som räknas, vilket innebär att det kan vara fråga om flera domar samt om förverkande av villkorligt medgiven frihet som förverkats i dom. Det avgörande är om tiden totalt sett överstiger ett år och sex månader vad avser kontrollerat boende och nio månader vad avser IÖV.

I andra stycket, som är nytt, införs en möjlighet för Kriminalvården att besluta att verkställigheten ska övergå till den enskildes bostad efter

att halva strafftiden avtjänats i kontrollerat boende. Detta förutsätter dock att förutsättningarna i övrigt för verkställighet i den enskildes bostad är uppfyllda. Om ett beslut om att växla verkställighetsform meddelas innebär det att ett nytt beslut om verkställighet enligt lagen fattas, varvid det bland annat behöver fastställas nya villkor enligt 8 § och eventuellt tas ut en avgift enligt 5 §. Med hänsyn till att halva strafftiden måste ha avtjänats i kontrollerat boende innan verkställighetsformen växlas kan den maximala tiden för verkställighet i den enskildes bostad inte överstiga nio månader.

Tredje stycket motsvarar nuvarande 2 § andra stycket och ändras endast språkligt för att gälla båda verkställighetsformerna. Det är tillräckligt att det någon gång efter det första avtjänandet genom kontrollerat boende eller i den enskildes bostad har förflutit en sammanhängande tid av tre år under vilken den dömde inte begått något brott som lett till strängare påföljd än böter. Om så är fallet framgår av belastningsregistret. Beräkningen påbörjas när verkställigheten upphör, även om det sker på grund av villkorlig frigivning. Prövotiden efter villkorlig frigivning ska således kunna räknas in i treårsperioden.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, framgår att någon motsvarande karenstid inte gäller för kontrollerat boende när den dömde tidigare avtjänat straff i sin bostad. Det betyder att det inte finns något absolut hinder mot att den dömde avtjänar ett nytt straff i kontrollerat boende, även om han eller hon återfallit under karenstiden efter att ha avtjänat ett tidigare straff i sin bostad. Däremot kan faktumet att den dömde återfallit i brott givetvis leda till att en alternativ verkställighetsform inte bedöms vara lämplig av andra skäl vid den bedömning som ska göras enligt 1 § och därför inte ska beviljas. Om det med hänsyn till karenstiden i tredje stycket inte var möjligt för den dömde att avtjäna straffet i sin bostad vid tidpunkten då beslut om verkställighet i kontrollerat boende fattades, får Kriminalvården inte senare besluta om byte av verkställighetsform enligt andra stycket.

4 §

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.

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

I paragrafen finns allmänna regler om vad den dömde har att rätta sig efter under verkställigheten utanför anstalt. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.3.

Första stycket, som i stort motsvarar nuvarande 4 §, har ändrats i syfte att tillse att försörjningsplikten endast avser den som avtjänar sitt fängelsestraff genom IÖV. För avtjänade i kontrollerat boende gäller inget sådant krav. Övriga ändringar är språkliga, men det har också förtydligats att Kriminalvården kan besluta om flera föreskrifter och inte endast en. Vilka föreskrifter som kan beslutas framgår av 8 §.

Andra stycket motsvarar den nuvarande 4 § andra meningen och det är endast fråga om en omstrukturering av paragrafen i syfte att öka läsbarheten.

Tredje stycket motsvarar nuvarande andra stycket och *fjärde stycket* motsvarar nuvarande tredje stycket. Ändringarna består endast av omstruktureringar.

Kriminalvården har i sina föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:6) gett anvisningar angående kontrollen enligt denna bestämmelse. Dessa kan tillämpas även fortsättningsvis men bör anpassas för den nya verkställighetsformen.

4 a §

Vid verkställighet i kontrollerat boende får den dömde 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.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om placeringen av dömda i kontrollerat boende. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.5.

Paragrafen motsvarar det som föreskrivs för anstalt i 2 kap. 2–3 och 5 §§ fängelselagen, Bestämmelserna i denna lag ska ha samma innebörd som bestämmelserna i fängelselagen.

5 §

Vid verkställighet i den enskildes bostad ska den dömda 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.

I bestämmelsen framgår att den som verkställer sitt straff i det egna boendet genom elektronisk kontroll som utgångspunkt ska betala en avgift. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.9.

Första stycket har ändrats så att avgiftsskyldigheten endast ska träffa den som avtjänar sitt straff i eget boende och inte på kontrollerat boende.

I andra stycket har beloppet ändrats från 12 000 kronor till 18 000 kronor för att möta höjningen av vilka straff som kan avtjänas i eget boende under elektronisk kontroll från sex till nio månader.

6 §

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 sambället 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.

I paragrafen anges att Kriminalvården noggrant ska kontrollera den dömda när straffet avtjänas utanför anstalt i eget boende med elektronisk kontroll. Den innehåller också vissa mål för verkställigheten samt möjliggör för myndigheten att förordna biträdande övervakare. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Första stycket har ändrats i syfte att koncentrera Kriminalvårdens kontrollskyldighet till de som avtjänar sitt straff genom IÖV. Någon ändring i sak är inte avsedd. Det är viktigt för tilltron till avtjänandealternativet att frivården gör täta och oanmälda hembesök samt utför nykterhetskontroller med tät frekvens. I de kontrollerade boendena kommer personal att finnas som utövar motsvarande kontroll samt ser till att otillåtna substanser inte kommer in på boendet.

Andra stycket första meningen motsvarar i viss mån nuvarande andra meningen i bestämmelsen. Någon ändring i sak är inte avsedd, men det har förtydligats att verkställigheten utanför anstalt ska utformas så att den dömdes anpassning i samhället främjas och särskilt ska vara inriktad på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. Detta gäller dock endast i den mån det kan ske utan att kravet på samhällsskydd inte eftersätts. Genom denna skrivning förtydligas att hänsyn ska tas till brottsoffers intresse i verkställighetsplaneringen. Kriminalvården har här en dubbel roll: att på bästa sätt arbeta återfallsförebyggande med den dömden, men också att tillse att samhällsskyddet inte eftersätts.

Genom *andra stycket andra meningen* införs en skyldighet för Kriminalvården att, i likhet med vad som gäller för den som är intagen i anstalt, upprätta en individuellt utformad verkställighetsplan för den dömden (jfr 1 kap. 5 § andra stycket andra meningen fängelselagen). Detta är i överensstämmelse med nuvarande ordning för de som avtjänat sitt straff i hemmet. Verkställighetsplanen ska utgöra ett stöd för Kriminalvården i arbetet med att utforma verkställigheten på ett ändamålsenligt sätt. Den bidrar även till ökad förutsebarhet och tydlighet för den dömden.

Verkställighetsplanen ska vara baserad på en sammanställning och bedömning av identifierade risker, behov och förutsättningar som har betydelse för innehållet i verkställigheten och för möjligheterna att minska risken för återfall i brott och förbättra den dömdes möjlighet till återintegrering i samhället. Planen är inte i sig ett beslut som den intagne kan överklaga. Däremot kommer innehållet i verkställighetsplanen att påverka olika beslut som Kriminalvården fattar under verkställigheten och som den dömden kan överklaga, exempelvis utformningen av villkoren enligt 8 §.

7 §

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

I paragrafen regleras den dömdes underrättelseskyldighet i förhållande till Kriminalvården. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Första stycket ändras endast på så sätt att det tydliggörs att den endast gäller för den som avtjänar fängelsestraff i sin bostad.

I *andra stycket* regleras möjligheten för Kriminalvården att förordna en eller flera personer att biträda vid tillsynen. Detta motsvarar vad som framgår av nuvarande 6 § andra stycket och 7 § andra meningen. Bestämmelserna sammanfogas i denna paragraf eftersom de endast ska vara tillämpliga i förhållande till verkställighet i den enskildes bostad. Någon ändring i sak är inte avsedd, utan det fråga om en redaktionell omstrukturering och språklig anpassning.

8 §

Kriminalvården *ska* besluta om särskilda föreskrifter *gällande*

1. vilken bostad eller *vilket kontrollerat boende* den dömde 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 dömde får vistas utanför bostaden *eller det kontrollerade boendet*,

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

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

Särskilda föreskrifter får också avse

1. en skyldighet för den dömde att delta i läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling eller i särskilt anordnade program eller verksamheter som med hänsyn till den dömdes förhållanden framstår som lämpliga,

2. förbud för den dömde 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.

I paragrafen finns en uttömmande lista över vilka föreskrifter som Kriminalvården ska respektive får besluta om vid avtjänande av fängelsestraff enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Första stycket ändras endast på så sätt att lagtexten anpassas till att också omfatta avtjänande i kontrollerat boende. Övriga ändringar är språkliga. Någon ändring i sak är inte avsedd. Föreskrifter enligt första stycket ska bland annat utformas för att tillgodose det som anges i 2 §, exempelvis reglera vad som ska gälla i fråga om sysselsättning och när den dömden får lämna bostaden eller boendet för detta ändamål. Det innebär också att en föreskrift med stöd av tredje punkten kan reglera i vilken utsträckning den dömden ska få vistas utanför bostaden eller det kontrollerade boendet för sådana permissionsvistelser som avses i 2 § andra stycket andra meningen.

Genom tillägget av en ny tredje punkt i *andra stycket* ges Kriminalvården möjlighet att besluta om föreskrifter om hur och på vilket sätt den dömden får använda elektronisk kommunikationsutrustning. Sådana föreskrifter bör primärt bli aktuella för dömda som verkställer sina straff i kontrollerat boende. Detta då möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av en sådan föreskrift är begränsad när den dömden avtjänar straffet i sin bostad. Om det finns ett starkt behov av en föreskrift av detta slag är det vid bedömningen enligt 1 § i normalfallet inte lämpligt att den dömden avtjänar straffet i sin bostad.

Föreskrifter som begränsar den dömdes möjlighet att använda elektronisk kommunikationsutrustning kan vara befogade till exempel om de behövs för att upprätthålla säkerheten på boendet eller för att motverka återfall i brott. En föreskrift kan, men behöver inte, innebära att den dömden helt förbjuds att använda elektronisk kommunikationsutrustning. Det kan även bli fråga om att den dömden endast får använda sådan utrustning som tillhandahålls av Kriminalvården eller får använda sådan utrustning endast under vissa förhållanden eller vid vissa tider. Avsikten är att föreskriften endast ska användas i sådana fall där den är möjlig att kontrollera.

Tredje stycket ändras endast på så sätt att det tydliggörs att elektronisk övervakning får användas vid vistelseföreskrift enligt andra stycket andra punkten.

8 a §

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

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

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

Paragrafen, som är ny, innehåller en skyldighet för Kriminalvården att tillse att den dömda som ska avtjäna sitt straff i kontrollerat boende får möjlighet till sysselsättning. I paragrafen regleras också den dömdes rätt till ersättning. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Enligt *första stycket* ska Kriminalvården, i likhet med vad som gäller för den som är intagen i anstalt, vara skyldig att tillse att den dömda ges möjlighet till sysselsättning. Det som avses är sådan sysselsättning som anges i 8 § första stycket 2. Motsvarande skyldighet bör inte gälla i förhållande till den som ska avtjäna straffet i sin bostad. I dessa fall ligger ansvaret för att ordna en godtagbar sysselsättning primärt hos den dömda.

Enligt *andra stycket* ska den som är intagen i anstalt och utför anvisad sysselsättning ha rätt till ersättning från Kriminalvården, om inte ersättning betalas ut av någon annan (3 kap. 3 § fängelselagen). På motsvarande sätt ska den som avtjänar sitt straff i kontrollerat boende ha rätt till ersättning. Utbetalning av ersättning och annat rörande ersättningen bör av Kriminalvården hanteras på samma sätt som gäller för den som är intagen i anstalt.

Tredje stycket innehåller en hänvisning till 3 kap. 4–6 §§ fängelselagen. Dessa bestämmelser – som innebär att Kriminalvården får innehålla del av ersättningen för vissa ändamål, att Kriminalvården ur ersättningen får ta ut ett belopp som kompensation för skadegörelse på myndighetens egendom samt att ersättningen inte får utmätas – ska vara tillämpliga även i förhållande till ersättning som ska betalas ut till den som avtjänar sitt straff i ett kontrollerat boende.

8 b §

Vid verkställighet i kontrollerat boende ska den dömda 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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser som motsvarar 4 kap. 2–5 §§ fängelselagen. Den som avtjänar sitt straff i ett kontrollerat boende ska således ha samma möjlighet till fysisk aktivitet, att följa vad som händer i omvärlden, att utöva sin religion och sammanträda med andra intagna i ett förtroenderåd som gäller för den som är intagen i anstalt. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.5.

8 c §

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

Enligt paragrafen, som är ny, ska bestämmelserna i 5 kap. fängelselagen om personliga tillhörigheter i anstalt tillämpas även avseende dömda som avtjänar straff i kontrollerat boende. Eftersom det är fråga om placering på en institution ska lika stränga regler gälla som för de som avtjänar sitt straff i anstalt. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.5.

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.

Paragrafen, som är ny, reglerar hur dömda ska vistas och hur de får placeras inom ett kontrollerat boende. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.5.

Av *första stycket* framgår att de dömda som avtjänar sina straff i ett kontrollerat boende ska vistas i gemensamhet. Ett kontrollerat boende ska ha ytor, exempelvis i form av kök och uppehållsrum, där de dömda vistas gemensamt.

Utöver de gemensamma ytorna ska det kontrollerade boendet också ha bostadsrum för de dömda. Utgångspunkten är enligt *andra*

stycket att två eller flera dömda får placeras i samma bostadsrum, men de får också placeras i enrum om det bedöms som lämpligt. Placering i enrum kan ske om det bedöms som lämpligt utifrån den dömdes personliga förhållanden, beläggningen på det kontrollerade boendet samt omständigheterna i övrigt. De dömda har således ingen rättighet att placeras i enrum.

Enligt *tredje stycket* får dömda hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan. Kriminalvården bör ha möjlighet att hålla de intagna avskilda, framför allt i syfte att upprätthålla säkerheten på boendet och tryggheten för de dömda som befinner sig där nattetid. De dömda behöver inte nödvändigtvis hållas avskilda på sina respektive bostadsrum, utan avskildheten kan exempelvis också bestå i att olika avdelningar eller våningsplan hålls avskilda.

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.

Enligt paragrafen, som är ny, ska bestämmelserna i 5 kap. fängelselagen om personliga tillhörigheter i anstalt tillämpas även avseende dömda som avtjänar straff i kontrollerat boende. Detsamma ska gälla bestämmelserna i 8 kap. 1–11 och 13 §§ fängelselagen om kontroll- och tvångsåtgärder. Eftersom det är fråga om placering på en institution ska lika stränga regler gälla som för de som avtjänar sitt straff i anstalt. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.5.

8 f §

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

Enligt paragrafen, som är ny, ska bestämmelserna i 9 kap. fängelselagen om hälso- och sjukvård i anstalt tillämpas även avseende dömda som avtjänar straff i kontrollerat boende. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.5.

8 g §

Vid verkställighet *enligt denna lag* av en dom på fängelse i *lägst sex månader* ska Kriminalvården förelägga den dömden att lämna fingeravtryck, om den dömden 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 *enligt denna lag* kan komma att upphävas om föreläggandet inte följs.

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

Fingeravtrycken ska tas av Polismyndigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Kriminalvården ska förelägga den dömden att lämna fingeravtryck om den dömden inte finns i det fingeravtrycksregister som förs av Polismyndigheten enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Ändringen i *första stycket* är en ren följdändring av att det föreslås bli möjligt att verkställa fängelsestraff som överstiger sex månader utanför anstalt. Dom på fängelse i sex månader, vilket tidigare var maximum, ändras till dom på fängelse i *lägst sex månader* för att också täcka in de längre strafftiderna.

9 §

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

Kriminalvårdens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I paragrafen regleras hur en ansökan om att ett straff ska verkställas enligt lagen ska göras och hur ett beslut i denna fråga överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Ändringen i *första stycket* är en endast en anpassning till den terminologi som i övrigt föreslås i lagen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

10 §

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

Av paragrafen framgår att Kriminalvården ska informera dömda om innehållet i lagen. Ändringen är endast språklig och en följd av att lagen ska tillämpas vid två olika avtjänandeformer. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

11 §

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 bestämmelsen i 3 § tredje stycket, eller*

5. *han eller hon är häktad.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om att den dömda som utgångspunkt inte får tas in i kriminalvårdsanstalt för att påbörja verkställigheten av straffet innan Kriminalvården prövat en ansökan enligt 9 §. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Första stycket ändras språkligt och anpassas till terminologin som i övrigt föreslås i lagen. Därutöver flyttas delar av det nuvarande första stycket till ett nytt *andra stycke*. Någon ändring i sak är inte avsedd.

12 §

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 verkställigheten enligt denna lag om den sammanlagda fängelsetiden 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 §§ fängelselagen (2010:610) tillämpas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att strafftidslagen (2018:1251) gäller också när fängelsestraff avtjänas enligt denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Ändringen i *första stycket* är enbart en anpassning till den terminologi som i övrigt används i lagen.

Andra stycket ändras för att omfatta också kontrollerat boende. För att inledandet av verkställigheten bör den dömde föreläggas att en viss dag inställa sig vid det kontrollerade boendet där straffet ska verkställas.

Det nya *tredje stycket* motsvarar nuvarande andra stycket andra och tredje meningen, med vissa språkliga och redaktionella ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd. För kontrollerat boende ska strafftidens början beräknas i enlighet med 17 § strafftidslagen. Det görs också en anpassning till förhållandet att den maximala strafftiden som den dömde kan avtjäna i sin bostad höjs till fängelse nio månader.

Fjärde stycket motsvarar det nuvarande tredje stycket och innebär att 12 a kap. 1–3 §§ fängelselagen om avbrott ska tillämpas även vid verkställighet av fängelsestraff enligt denna lag. Det är inte fråga om någon ändring i sak utan endast en omstrukturering av bestämmelsen.

13 §

Kriminalvården 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 *nya föreskrifter* enligt 8 § andra stycket.

Kriminalvårdens beslut gäller omedelbart om inte annat förordnas.

I paragrafen anges att det är Kriminalvården som administrerar den avgift som tas ut när straffet verkställs i den enskildes bostad, att föreskrifter som har beslutats kan ändras samt att beslut gäller direkt om inte annat anges. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.3.

Det nuvarande första stycket, att Kriminalvården beslutar om föreskrifter enligt 8 § har utgått då det framgår redan av 8 §.

Andra stycket, som motsvarar nuvarande andra stycket, har ändrats så att det ska vara tydligt att flera föreskrifter kan ändras, upphävas eller meddelas.

14 §

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 upphävande 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 *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*.

I paragrafen regleras när ett beslut om verkställighet enligt denna lag ska upphävas. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Ändringarna i *första stycket* är anpassningar till den terminologi som övrigt föreslås i lagen.

I *andra stycket* ändras *fjärde punkten* för att regleringen ska omfatta kontrollerat boende och anpassas efter den nya maximala strafftiden som kan avtjänas i den enskildes bostad.

15 §

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

I paragrafen regleras prövningen av frågan om upphävande av beslut om verkställighet enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

I *första och andra stycket* görs anpassningar till den terminologi som i övrigt föreslås i lagen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

16 §

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.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Kriminalvården, när fråga om att upphäva ett beslut om verkställighet enligt denna lag uppkommer, kan bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

I *första och andra stycket* görs språkliga ändringar och anpassningar till den terminologi som i övrigt föreslås i lagen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

17 §

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 krimi-

nalvårdsanstalt 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 henne eller honom att inställa sig vid kriminalvårdsanstalten i stället för att förpassa henne eller honom dit.

I paragrafen regleras vad som händer om ett beslut om verkställighet enligt lagen upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Ändringen i *första stycket* är enbart en anpassning till den terminologi som i övrigt föreslås i lagen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

18.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

17 §

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,

6. sluten 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 straffföreläggandet 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,

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när uppgifter ska gallras ur belastningsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.5 och 9.4.

Paragrafen har ändrats på så vis att *punkten 4* lagts till och efterföljande punkter numrerats om. Ändringen är föranledd av att säkerhetsstraff fogas till påföljdssystemet.

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

4 §

Den som har avtjänat fängelsestraff, *säkerhetsstraff*, sluten ungdomsvård eller förvandringsstraff 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.

I paragrafen anges förutsättningarna för den som har avtjänat frihetsberövande påföljder 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. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.5 och 9.4.

Paragrafen har endast ändrats på så vis att säkerhetsstraff räknas upp som en påföljd som kan ge rätt till ersättning och ändringen är förankrad av att säkerhetsstraff fogas till påföljdssystemet.

18.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

4 kap.

29 a §

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.

Genom paragrafen finns möjlighet att tillfälligt överföra en frihetsberövad person, som överförts till Sverige för att avtjäna ett fängelsestraff enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, till den stat där fängelsestraffet har utdömts för att där närvara vid en ny prövning av den dom som verkställigheten gäller (t.ex. avseende resning). Övervägandena finns i avsnitt 9.13.

För att möjliggöra en förnyad prövning också då det är fråga om den tidsbestämda påföljden säkerhetsstraff fogas säkerhetsstraff till den *första meningen* och fängelsestraffet ersätts av straffet för att omfatta båda straffarterna. Ändringen är således en följd av att ytterligare en straffart införs i påföljdssystemet.

31 a §

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 frihetsberövade samtycker till att överföras

Genom paragrafen finns möjlighet för svensk domstol att 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 en ny prövning av den dom som verkställigheten gäller (t.ex. resning). Övervägandena finns i avsnitt 9.13.

För att möjliggöra en förnyad prövning också då det är fråga om den tidsbestämda påföljden säkerhetsstraff fogas säkerhetsstraff till lagtextens *första mening*. Ändringen är således en följd av att ytterligare en straffart införs i påföljdssystemet.

18.9 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

35 kap.

13 §

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.

Bestämmelsen innehåller regler om sekretess för vissa uppgifter i brottmål samt i vissa andra mål eller ärenden. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

Den *första meningen* ändras på så sätt att sekretess kan gälla även för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som framkommer i en riskutredning som genomförs med stöd av 4 kap. 1 § säkerhetsstrafflagen.

Avgränsningen av sekretessen regleras genom ett så kallat rakt kvalificerat skaderekvisit. För att en uppgift ska kunna hemlighållas krävs att det av någon särskild anledning kan antas att den som upp-

giften rör eller någon som är närstående till den personen lider men om uppgiften röjs. Vilka uppgifter som skyddas av bestämmelsen får avgöras från fall till fall men som exempel kan nämnas uppgifter av klart känslig natur, såsom uppgifter om psykiska sjukdomar. Uppgifter av mindre känslig art, till exempel uppgifter om alkohol- eller narkotikamissbruk, arbetssituation och familjeförhållanden, är däremot normalt offentliga (se t.ex. prop. 1979/80:2 del A s. 496).

Sekretessen gäller inte bara hos domstolen utan även hos de myndigheter som bistår domstolen genom att till exempel avge yttrande eller verkställa utredning i ärendet. Sekretess i fråga om uppgift i allmän handling gäller i högst 50 år.

17 §

Sekretess gäller i ärende om nåd, *i ärende om förlängning av säkerhetsstraff eller tillstånd till villkorad utslussning enligt 33 kap. 3–5 §§ brottbalken* 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 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.

Bestämmelsen innehåller regler om sekretess för vissa uppgifter i ärende om nåd och ärende enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

Den *första meningen* ändras på så sätt att sekretess kan gälla även för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som framkommer i en riskutredning som genomförs med stöd av 4 kap. 2 § säkerhetsstrafflagen.

Det står klart att vid prövning om förlängning av säkerhetsstraffet och om tillstånd till villkorad utslussning kan uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden förekomma. Det kan röra sig om uppgifter som lämnas i samband med ansökan eller uppgifter som kommer fram under handläggningen i domstol, till exempel vid genomförandet av en utredning om risken för återfall i brottslighet enligt 4 kap. 2 § i den föreslagna säkerhetsstrafflagen.

Avgränsningen av sekretessen regleras genom ett så kallat rakt kvalificerat skaderekvisit. För att en uppgift ska kunna hemlighållas krävs att det av någon särskild anledning kan antas att den som uppgiften

rör eller någon som är närstående till den personen lider men om uppgiften röjs. Vilka uppgifter som skyddas av bestämmelsen får avgöras från fall till fall men som exempel kan nämnas uppgifter av klart känslig natur, till exempel uppgifter om psykiska sjukdomar.

Sekretessen gäller inte bara hos domstolen utan även hos de myndigheter som bistår domstolen genom att till exempel avge yttrande eller verkställa utredning i ärendet. Sekretess i fråga om uppgift i allmän handling gäller i högst 50 år.

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

1 kap.

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.),
- *frigivningsförberedande åtgärder* (11 kap.),
- varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.),
- *avbrott i verkställigheten* (12 a kap.) samt
- beslut och överklagande m.m. (13–15 kap.).

Paragrafen innehåller en uppräknning av vad bestämmelserna i fängelselagen avser. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.3.

Paragrafen har endast ändrats på så sätt att utslusningsåtgärd har ersatts av frigivningsförberedande åtgärd i den *tionde strecksatsen*. Därtill har den *elfte strecksatsen* lagts till då det kapitlet tidigare inte räknades upp i bestämmelsen, vilket torde bero på ett förbiseende i ett tidigare lagstiftningsärende.

7 §

För en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövligt, 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.

Paragrafen innehåller regler om så kallade särskilda villkor och den har endast ändrats på så sätt att utslussningsåtgärd har ersatts av frigivningsförberedande åtgärd i den *tredje punkten*. Någon ändring i sak är inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.3.

8 §

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 *frigivningsförberedande åtgärder* får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren.

Paragrafen innehåller regler om omprövning av särskilda villkor och den har endast ändrats på så sätt att utslussningsåtgärd har ersatts av frigivningsförberedande åtgärd i det *andra stycket*. Någon ändring i sak är inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.3.

10 kap.

1 §

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 en fjärdedel av strafftiden, 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.

Paragrafen anger när och under vilka förutsättningar permission kan beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 13.7.2.

Första stycket har endast ändrats språkligt. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I *andra stycket* har förtydligats att det i permissionsprövningen särskilt ska beaktas dels om den dömde inte har deltagit i eller misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, dels på annat sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Bedömningen är densamma som för uppskjuten villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken och ledning för tillämpningen kan därför sökas i förarbetena till den bestämmelsen.

Enligt *andra stycket punkt 1*, som är ny, ska som särskilda skäl mot permission beaktas om den dömde 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. Detta rymmer det uttryckssätt som används i fängelselagen, nämligen brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet.

Vad som ska anses utgöra en åtgärd som har ett återfallsförebyggande syfte eller som annars kan främja den dömdes anpassning i samhället avgörs av Kriminalvården efter en individuell bedömning av den dömdes personliga omständigheter utifrån RBM-principerna.

Med anvisade åtgärder avses en åtgärd eller ett program som Kriminalvården efter en individuell bedömning under verkställighetsplaneringen ansett att det finns behov av, och som också bedömts lämplig och möjlig för den dömde att genomföra. En anvisad åtgärd framgår av verkställighetsplanen.

En förutsättning för att en vägran att genomföra en anvisad åtgärd ska kunna leda till att permission inte beviljas är att det finns tydlig dokumentation om att åtgärden anvisats den dömde. Det krävs också att Kriminalvården på ett tydligt sätt har informerat den intagne om att hans eller hennes vägran att genomföra en anvisad åtgärd kan leda

till att tillstånd till permission inte beviljas och att även detta noga har dokumenterats.

Det kan vidare handla om att den dömde inte alls deltar i en åtgärd som anvisats honom eller henne, men också om att den dömde missköter sig genom att inte delta i åtgärden på det sätt som är avsett genom att uppträda på ett störande sätt eller inte efter bästa förmåga försöka tillgodogöra sig åtgärden. Han eller hon kan vägra att delta i en behandling eller programverksamhet som bedöms vara av stor vikt för att minska risken för återfall i brottslighet eller i nödvändig behandling mot missbruk. Här är det särskilt relevant vilken typ av brottslighet den intagne är dömd för. Om det är fråga om våld i nära relation, brott mot barn eller sexualbrottslighet och den dömde vägrar programverksamhet bör det bedömas särskilt strängt.

Bristande deltagande i åtgärder som innebär medicinsk behandling och därför kräver samtycke från den intagne kan aldrig påverka frågan om permission (se 3 kap. 2 § tredje stycket fängelselagen).

Enligt *punkt 2*, som också är ny, ska det vidare särskilt beaktas om den dömde, i något annat avseende än vad som anges i punkt 1, på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Bedömningen av om det finns skäl att inte bevilja permission ska alltså ske utifrån vad som gäller för den intagne enligt de föreskrifter och villkor som gäller för verksamheten (prop. 2005/06:123 s. 56 och prop. 2020/21:18 s. 30). Med villkor avses till exempel vad som bestämts i verkställighetsplanen i den mån villkoren inte avser sådana åtgärder som regleras särskilt i punkt 1. Det ska vara fråga om överträdelser som avser föreskrifter och villkor av större vikt. Oavsett varför Kriminalvården överväger att inte bevilja permission ska alltid en helhetsbedömning göras och även omständigheter som talar till den dömdes fördel ska beaktas. Om den dömde först vägrar att delta i en åtgärd men senare ändrar sig och genomför den eller sköter sig under en längre tid efter en inledande misskötsamhet, ska det beaktas som skäl för att i det senare läget bevilja tillstånd till permission.

Tredje stycket motsvarar nuvarande andra stycket och fjärde stycket det nuvarande tredje stycket. De har inte ändrats på annat sätt än att de fått annan numrering.

11 kap.

1 §

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.

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.

I paragrafen anges när och under vilka förutsättningar frigivningsförberedande åtgärder (nuvarande särskilda utslussningsåtgärder) får beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.

Första stycket har för det första omformulerats språkligt. För det andra har den tidigare uppräkningsalternativen frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång, utgått och åtgärderna i stället samlats i den gemensamma beteckningen frigivningsförberedande åtgärd. Syftet med åtgärderna uttrycks dock på samma sätt – att minska risken för återfall i brott eller på annat sätt underlätta den dömdes anpassning i samhället. Det kan till exempel handla om behandling, arbete, studier, arbetsfrämjande åtgärder, arbetsträning, praktik, medverkan i programverksamhet, studiecirklar, besök hos socialtjänsten, kontakt med familj eller andra prosociala aktiviteter.

I första stycket har också förts in en beskrivning av att en frigivningsförberedande åtgärd innebär att den dömdes får tillstånd att under en tid avtjäna en del av fängelsestraffet utanför anstalt under kontrollerade former. Att en frigivningsförberedande åtgärd normalt

ska förenas med villkor anges i 5 § och av 4 § framgår att åtgärden normalt ska pågå fram till villkorlig frigivning.

I *andra stycket*, som är nytt, beskrivs i tre punkter vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om en frigivningsförberedande åtgärd ska beviljas. Förutsättningarna motsvarar det som nu gäller för frigång, vårdvistelse och boende i halvvägshus. Eftersom dessa omständigheter särskilt ska beaktas kan Kriminalvården beakta även andra omständigheter.

I *tredje stycket*, som är nytt men i stor utsträckning motsvarar nuvarande 11 kap. 5 § 3 och 4 (utökad frigång), framgår att en frigivningsförberedande åtgärd också kan beviljas om den dömda har tillgång till bostad samt arbetar, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet. En sådan åtgärd innebär att den dömda under kontrollerade former ges tillstånd att avtjäna en viss del av fängelsestraffet i sin bostad. Det har tydliggjorts att vid en sådan åtgärd ska elektronisk övervakning används i vart fall under de första sex månaderna. Villkor med förbud att lämna bostaden annat än på bestämda tider bör som en mycket stark huvudregel meddelas vid en sådan åtgärd. Det ska alltså gälla ett krav på att bostaden godkänns av Kriminalvården samt att den som bor ihop med den intagne samtyckt till att fängelsestraffet verkställs där.

Om brottet har riktat sig mot en familjemedlem, bör verkställigheten inte ske i den gemensamma bostaden. Särskild försiktighet är påkallad när barn har bevittnat brott eller mer direkt utsatts för brott. Det finns vid denna typ av åtgärd ett krav på att den dömda har regelbunden sysselsättning och att den är kontrollerbar.

Målet är att Kriminalvården ska planera och genomföra en frigivningsförberedande åtgärd utifrån den intagnes individuella behov och förutsättningar för att på så sätt uppnå en ändamålsenlig övergång mellan livet i anstalt och livet i frihet. De nuvarande utslussningsalternativen kan användas fortsättningsvis, men Kriminalvården kan också skapa nya alternativ. Det är fortsatt viktigt att frigivningsförberedande åtgärder används på ett sätt som innebär att de framstår som ett trovärdigt och tillräckligt ingripande alternativ till att straffet avtjänas i anstalt.

Det finns enligt 2 § ett krav på att en frigivningsförberedande åtgärd alltid ska föregås av en individuell bedömning av risken för ny brottslighet, missbruk eller att den intagne avviker.

Om det har beslutats om särskilda villkor för den dömda enligt 1 kap. 7 § gäller alltså att frigivningsförberedande åtgärder inte får beviljas i strid med villkoren.

2 §

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

I paragrafen finns ytterligare omständigheter att beakta i en prövning av om åtgärden ska beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.2.

I bestämmelsen anges att en frigivningsförberedande åtgärd alltid ska föregås av en individuell bedömning av risken för ny brottslighet, missbruk eller att den intagne avviker. I stället för att komma till uttryck i den bestämmelse som reglerar respektive utslussningsåtgärd har riskbedömningen koncentrerats till en paragraf. Någon ändring i sak är inte avsedd. Riskbedömningen är en viktig del i prövningen, men får inte göras så restriktivt att möjligheten till utslussning i praktiken utesluts. De identifierade riskerna kan ofta neutraliseras genom villkor.

Punkt 1 och 2 är nya och har beskrivits ovan i författningskommentaren till 10 kap. 1 § varför vi hänvisar dit.

3 §

En frigivningsförberedande 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.

I paragrafen uttrycks den så kallade kvalifikationstiden som måste avtjänas innan den dömda får beviljas en frigivningsförberedande åtgärd. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.4.

Av *första stycket* anges att en frigivningsförberedande åtgärd får beviljas när den intagne har avtjänat minst halva strafftiden, dock minst tre månader. I denna tid ska tid som den dömda ska tillgodoräknas som frihetsberövad enligt tillgodoräknandelagen, till exempel som häktad, ingå.

I *andra stycket* har införts en möjlighet att bevilja en utslussningsåtgärd redan innan kvalifikationstiden har avtjänats. Syftet är att Kriminalvården, i de fall det framstår som lämpligt och ändamålsenligt samt kan ske utan att kravet på samhällsskydd åsidosätts, ska ha en större flexibilitet i detta hänseende. Undantaget ska tillämpas restriktivt och främst i relation till de dömda som har låg risk för återfall i brott och annan misskötsamhet. Det är dock viktigt att det sker en helhetsbedömning i det enskilda fallet och att det även beaktas om högre risknivåer än så kan accepteras där åtgärden är sådan att den innebär särskild kontroll, till exempel placering på behandlingshem eller i familjehem eller om åtgärden kan kontrolleras elektroniskt.

Det kan till exempel finnas dömda som har ett stort behov av behandling för missbruk och som är särskilt behandlingsmotiverade eller skulle fara särskilt illa av en längre vistelse i anstalt. Även i sådana fall bör det finnas en möjlighet för en mer flexibel kvalifikationstid. Detsamma kan gälla de intagna som har rätt till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Starka tredjemansskäl, som att vara ensam vårdnadshavare, kan också utgöra ett skäl för att bevilja åtgärden innan kvalifikationstiden har passerat.

4 §

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

Paragrafen innehåller en reglering om hur den frigivningsförberedande åtgärden ska planeras och motsvarar nuvarande 11 kap. 1 § andra stycket. Någon ändring i sak är inte avsedd. Åtgärder som liknar det nuvarande alternativet frigång behöver således inte heller framöver planeras fram till villkorlig frigivning. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.3.

5 §

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.

I paragrafen, som motsvarar den nuvarande 6 §, finns regler om villkor under frigivningsförberedande åtgärder. Utöver omnumreringen är någon ändring i sak inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.3.

6 §

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.

I paragrafen fastslås att för den som beviljas tillstånd att avtjäna del av sitt fängelsestraff i sitt eget boende eller på institution inte får lämna en sådan plats annat än på särskilt bestämda tider. Det har varit möjligt att föreskriva sådant villkor med stöd av nuvarande 6 §, men syftet är att förtydliga att det alltid ska gälla vid vissa placeringar. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.

7 §

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 § och har endast ändrats på så sätt att utslussningsåtgärd har ersatts av frigivningsförberedande åtgärd.

8 §

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.*

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 8 § men har ändrats på så sätt att utslussningsåtgärd har ersatts av frigivningsförberedande åtgärd. Därtill har nuvarande 9 § arbetats in i 8 §. I *punkten 2* har också gjorts ett tillägg om att det som ligger den intagne till last inte får inte vara av mindre betydelse för att den frigivningsförberedande åtgärden ska kunna upphävas på den grunden. Mindre allvarlig misskötsamhet kan således tolereras. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.3.

9 §

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 § och har utöver omnumreringen endast ändrats på så sätt att boende ersatts av hem. Någon ändring i sak är inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.

10 §

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,*
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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 § och har utöver omnumreringen endast ändrats på så sätt att boende ersatts av hem, hem för vårdvistelse ersatts av hem för vård och utslussningsåtgärden ersatts av den frigivningsförberedande åtgärden. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.

11 §

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 12 § och har endast ändrats på så sätt att det uttrycks i vilka verksamheter som viss tystnadsplikt gäller. Tidigare hänvisades i stället till vissa paragrafer i kapitlet. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.

13 kap.

3 §

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.

Paragrafen har endast ändrats på så sätt att utslussningsåtgärd har ersatts av frigivningsförberedande åtgärd. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.3.

5 §

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.

Paragrafen har endast ändrats på så sätt att utslussningsåtgärd har ersatts av frigivningsförberedande åtgärd. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.3.

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

1 kap.

4 §

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.

Paragrafen innehåller en definition av vad som avses med en svensk dom på frihetsberövande påföljd, det vill säga vilka svenska frihetsberövande påföljder som omfattas av lagens tillämpningsområde och som kan bli föremål för verkställighet i en annan medlemsstat inom EU. Övervägandena finns i avsnitt 9.13.

Andra punkten ändras så att också en dom på säkerhetsstraff omfattas av definitionen av en svensk dom på frihetsberövande påföljd. Ändringen är en följd av att en ny straffart införs i påföljds-systemet.

3 kap.

12 §

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, *säkerhetsstraff*, överlämnande till rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård.

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

I paragrafen behandlas möjligheten för Kriminalvården att anpassa påföljden genom att själv besluta om dess art eller längd eller att överlämna åt Åklagarmyndigheten att göra framställning hos tingsrätten om att ny påföljd ska bestämmas. Övervägandena finns i avsnitt 9.13.

Tredje stycket ändras så att en utländsk dom på frihetsberövande påföljd också kan anpassas till säkerhetsstraff. Ändringen är en följd av att en ny straffart införs i påföljdssystemet.

21 §

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.

I paragrafen anges vad som gäller i fråga om verkställigheten i Sverige av en utländsk dom. Övervägandena finns i avsnitt 9.13.

Första stycket ändras på så sätt att den utländska domen också kan verkställas som om den är en svensk dom på säkerhetsstraff. Med svenska verkställighetsregler avses samtliga regler för verkställighet, oavsett vilken påföljd som avses. Ändringen är en följd av att en ny straffart införs i påföljdssystemet.

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

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.

Paragrafen reglerar i vilka fall och under vilka förutsättningar som tillgodoräknande av tid för frihetsberövande som verkställighet av påföljd ska komma i fråga. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.5 och 9.4.

Paragrafen justeras för att möjliggöra tillgodoräknande i samband med säkerhetsstraff. Det följer av 21 § strafftidslagen att avräkning ska ske mot minimitiden. För tillämpningsfrågor, se prop. 2017/18:250 s. 190 ff.

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

1 §

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

Vad som föreskrivs om fängelsestraff ska gälla även för säkerhetsstraff om inte något annat är föreskrivet.

I paragrafen anges strafftidslagens innehåll och tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.2.

I första meningen läggs till att lagen också innehåller bestämmelser om när säkerhetsstraff får verkställas och hur strafftid ska beräknas. Genom tillägget är strafftidslagens bestämmelser om bland annat straffidsberäkning tillämpliga även vid verkställighet av säkerhetsstraff.

Andra stycket är nytt och anger att det som föreskrivs om fängelsestraff i lagen ska gälla även för säkerhetsstraff om inte något annat är föreskrivet. Med fängelsestraff avses således också säkerhetsstraff.

18 §

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 trehundra-sextiofem dagar.

Paragrafen anger att strafftiden ska beräknas i dagar när ett fängelsestraff på viss tid ska verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.2.

Ett säkerhetsstraff är tidsobestämt. Paragrafen förtydligas så att det inte ska råda någon tvekan om att samma beräkningssätt ska gälla när det är ett säkerhetsstraff som verkställs. De strafftider som måste beräknas är två: dels minimitiden, dels maximitiden utifrån den tidsram som framgår av domslutet.

19 §

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

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

1. med tillämpning av 26 kap. 6 § andra stycket,
2. efter dom enligt 28 kap. 3 §,
3. som förvandlingsstraff för böter, eller
4. på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 § (reststraff).

I paragrafen anges hur strafftiden ska beräknas när två eller flera fängelsestraff sammanträffar på verkställighetsstadiet. Överväganden finns i avsnitt 10.9–10.

Paragrafen justeras med anledning av att någon ny villkorlig frigivning inte ska ske efter förverkande på grund av misskötsamhet eller återfall i brott. Med fängelsestraff i fängeslagens mening avses fängelse som enligt lag dömts ut eller bestämts som påföljd för brott. Det saknar betydelse om fängelsestraffet bestämts i en dom eller i ett beslut. Det innebär att såväl fängelse som förvandlingsstraff för böter omfattas av tillämpningsområdet, liksom sådant fängelsestraff som efter förverkande av villkorligt medgiven frihet, genom dom eller beslut, ska avtjänas av den dömde (se prop. 2017/18:250 s. 161 f.).

Andra stycket är nytt. Genom stycket tydliggörs att vissa fängelsestraff eller med fängelsestraff likställda frihetsberövanden inte ska ingå i den gemensamma strafftidsberäkningen.

Det gäller vissa utländska domar som verkställs i Sverige, skyddstillsyn som förenats med ett fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter och numera också frihetsberövanden med anledning av beslut om förverkande vid misskötsamhet eller vid återfall i brott, såväl i dom som i beslut. Dessa ska inte ingå i den gemensamma strafftids-

beräkning som ska ske när flera fängelsestraff avtjänas samtidigt. En sådan del ska i stället alltid avtjänas fullt ut.

Om den dömd döms till fängelse i fyra år samt får ett reststraff om ett år förklarad förverkat och dessa delar verkställs samtidigt ska således villkorlig frigivning ske efter att två tredjedelar av fyra år (som räknas om till dagar, vilket blir 1 440 dagar, varav 960 ska avtjänas i anstalt) plus ett år, det vill säga 365 dagar (utan att en tredjedel räknas av) har avtjänats. Det innebär att anstaltsvistelsen ökar med fyra månader jämfört med den reglering som gällt innan i ett sådant fall.

21 §

En dömd ska meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om strafftidsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.2 (avseende säkerhetsstraff) och 10.4 och 10.10 (avseende fängelsestraff).

Paragrafen ändras på så sätt att det första och andra stycket slås samman till ett nytt *första stycke*. Detta är en följd av att minimitiden som måste avtjänas för att den dömd ska bli föremål för villkorlig frigivning (30 dagar) slopas. Det innebär att samtliga som döms till tidsbestämda fängelsestraff ska få strafftidsbeslut med samma upp-

gifter, det vill säga det som framgår av *punkt 1–7* ovan. Punkt 5–7 avser tidigare stycke 2 punkt 1–3.

Förutvarande tredje stycket, som reglerar vad som gäller i de fall beslutet avser fängelse på livstid, blir i stället *andra stycket*.

Tredje stycket är nytt och genom det regleras vilka uppgifter straff-tidsbeslutet ska innehålla i de fall den dömda verkställer ett säkerhetsstraff. I sådana fall ska således i ett strafftidsbeslut fastställas dagen för strafftidens början, minimitidens längd i dagar, antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande och därmed räknas av från minimitiden samt dagen för maximitidens slut, vilket innebär strafftidens slut om någon förlängning av denna inte begärs.

Vad som ska förstås med dagen för strafftidens början och antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande framgår av bestämmelserna i 17–20 §§. Det hänvisas i denna del till förarbetena till dessa bestämmelser (prop. 2017/18:250 s. 180 ff.).

Med minimitidens längd i dagar avses i strafftidslagens mening fängelsestraffets längd i dagar, eftersom minimitiden alltid korresponderar med tiden för det fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse på viss tid valts som påföljd. Det följer av 18 § (se kommentaren ovan) att strafftiden beräknas i dagar. Från minimitiden ska eventuella frihetsberövanden som ska tillgodoräknas den dömda räknas av. Minimitidens längd behöver framgå i beslutet eftersom det är först då som den dömda kan tillåtas genomgå några faktiska åtgärder med anledning av ett beslut om tillstånd till villkorad utslussning. Tidpunkten är också viktig eftersom en ansökan om ett sådant tillstånd får göras tidigast ett år före minimitidens utgång.

Maximitidens slut överensstämmer med säkerhetsstraffets slut enligt vad som framgår av domslutet. Om en ansökan om förlängning väcks senast sex månader före det att maximitiden löper ut kan dock maximitiden förlängas med som mest tre år i taget. Om minimitiden eller maximitiden förlängs följer av 21 § att ett nytt strafftidsbeslut ska fattas.

Fjärde stycket är oförändrat.

18.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

4 kap.

7 §

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, *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.

Paragrafen reglerar hur länge Polismyndigheten får behandla personuppgifter som kan antas ha samband med sådan brottslig verksamhet anges i 3 kap. 2 § första stycket 1. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.5.

Paragrafens *tredje stycke* har ändrats på så vis att säkerhetsstraff har lagts till i bestämmelsen. Ändringen är föranledd av att säkerhetsstraff fogas till påföljdssystemet.

8 §

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, *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.

Paragrafen anger hur länge personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.5.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats på så vis att säkerhetsstraff har lagts till i bestämmelsen. Ändringen är föranledd av att säkerhetsstraff fogas till påföljdssystemet.

18.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

4 kap.

8 §

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, 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.

Paragrafen reglerar hur länge Tullverket får behandla personuppgifter som kan antas ha samband med sådan brottslig verksamhet anges i 3 kap. 2 § första stycket 1. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.5.

Paragrafens *tredje stycke* har ändrats på så sätt att säkerhetsstraff har lagts till i bestämmelsen. Ändringen är föranledd av att säkerhetsstraff fogas till påföljdssystemet.

9 §

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, 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.

Paragrafen anger hur länge personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.5.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats på så vis att säkerhetsstraff har lagts till i bestämmelsen. Ändringen är föranledd av att säkerhetsstraff fogas till påföljdssystemet.

DEL 8

Förslag som inte
följer av utredningens
ställningstaganden

19 Författningsförslag som inte följer av utredningens ställningstaganden

19.1 Alternativa förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

19.1.1 Alternativt förslag i första hand

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken (1962:700),
dels att 26 kap. 6 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 26 kap. 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

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 §¹

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

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

Om någon döms till fängelse i lägst sex år för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid och samhällets behov av skydd är särskilt påtagligt med hänsyn till brottslighetens karaktär, får rätten förordna att villkorlig frigivning ska ske när tre fjärdedelar av straffet har avtjänats.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2018:1253.

19.1.2 Alternativt förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Häri genom föreskrivs i fråga om brottsbalken (1962:700)

dels att nuvarande 17 kap. 12 § ska betecknas 17 kap. 14 § och att nuvarande 26 kap. 25 § ska betecknas 26 kap. 24 §,

dels att de nya 17 kap. 14 § och 26 kap. 24 § ska ha följande lydelse, *dels* att 17 kap. 16 §, 21 kap. 7 och 15 §§, 26 kap. 6–7, 9–10, 12–13, 19 §§, 37 kap. 7 och 11 §§ och 38 kap. 14 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas 11 nya paragrafer, 17 kap. 12, 17 och 18 §§, 26 kap. 4 a § och 25–30 §§,

dels att det närmast före den nya 26 kap. 25 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

12 §²

Hjälper man den som är intagen på kriminalvårdsanstalt eller som är häktad eller anhållen eller som annars är med laga rätt berövad friheten att komma lös eller främjar man, efter det han avvikit, hans flykt genom att dölja honom eller genom annan sådan åtgärd, döms för främjande av flykt till böter eller fängelse i högst ett år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Till ansvar skall inte dömas om gärningen är att anse som ringa med hänsyn till frihetsberövandets art och syfte, gärningsmannens tillvägagångssätt och hans förhållande till den vars flykt han har främjat.

Den som är

1. intagen i kriminalvårdsanstalt eller häktad med anledning av misstanke om brott enligt 24 kap. rättegångsbalken (1942:740), eller

2. berövad friheten enligt lagen (1998:603) om verkställighet av slutet ungdomsvård, utlämningslagen (2005:716) eller lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar,

och som rymmer från en kriminalvårdsanstalt, en arrest, ett häkte, ett förvar, ett särskilt ungdomshem, en undersökningsenhet, en vård-enhet eller från någon under vars uppsikt han eller hon står med anledning av ett frihetsberövande enligt 1–2, döms för rymning till fängelse i högst två år.

² Senaste lydelse 1993:207.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

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

14 §³

Den som hjälper den som är intagen på kriminalvårdsanstalt eller som är häktad eller anhållen eller som annars är med laga rätt berövad friheten att komma lös eller främjar, efter det han eller hon avvikit, hans eller hennes rymning genom att dölja henne eller honom genom annan sådan åtgärd, döms för främjande av rymning till böter eller fängelse i högst ett år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Om gärningen med hänsyn till frihetsberövandets art och syfte, gärningspersonens tillvägagångssätt och hans eller hennes förhållande till den vars rymning han eller hon har främjat är att anse som ringa, utgör den inte brott.

16 §⁴

För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyd-

Den som bryter mot ett sådant vistelseförbud som avses i 26 kap. 26 § döms för överträdelse av särskilt vistelseförbud till fängelse i högst ett år.

³ Tidigare upphävd genom 2019:464.

⁴ Senaste lydelse 2023:494.

dande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.

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

17 §⁵

Den som har meddelats ett sådant beslut om elektronisk övervakning som avses i 26 kap. 27 § och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå, döms för hindrande av elektronisk övervakning av särskilt vistelseförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

18 §⁶

För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättsak, grovt övergrepp i rättsak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av rymning samt försök till rymning.

⁵ Tidigare 17 § upphävd genom 2012:301.

⁶ Tidigare 18 § upphävd genom 1986:645.

21 kap.7 §⁷

Avviker eller uteblir en krigsman olovligen från tjänstgöringen, *skall* dömas för *rymning* till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet att anse som grovt, skall dömas till fängelse i högst tio år eller på livstid. Vid *bedöm- ande* om brottet är grovt *skall* särskilt beaktas, om krigsmannen avvikit under eller i anslutning till strid eller gått över till fienden eller annars överlämnat sig frivilligt till denne.

Avviker eller uteblir en krigsman olovligen från tjänstgöringen, *ska* dömas för *olovlig avvikel- se av krigsman* till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet att anse som grovt, *döms* för *grov olovlig avvikel- se av krigsman* till fängelse i högst tio år eller på livstid. Vid *bedöm- ningen av* om brottet är grovt *ska* särskilt beaktas, om krigsmannen avvikit under eller i anslutning till strid eller gått över till fienden eller annars överlämnat sig frivilligt till denne.

15 §⁸

För försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra *rymning* samt för försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot förman döms det till ansvar enligt 23 kap.

För medverkan till tjänstebrott får dömas endast den som därigenom åsidosatt tjänsteplikt.

För försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra *olovlig eller grov olovlig avvikel- se av krigs- man* samt för försök, förbered- else eller stämpling till våld eller hot mot förman döms det till ansvar enligt 23 kap.

26 kap.

4 a §

Den som dömts till fängelse på viss tid får beviljas villkorlig fri- givning i syfte att underlätta hans eller hennes anpassning i sambället

⁷ Senaste lydelse 1962:700.

⁸ Senaste lydelse 2016:508.

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 §⁹

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

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.

Den som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid får friges villkorligt tidigast när tre fjärdedelar, dock minst 30 dagar, har avtjänats.

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

⁹ Senaste lydelse 2018:1253.

Vid prövningen av frågan om det finns förutsättningar för villkorlig frigivning ska särskilt beaktas om den dömden har

1. deltagit i återfallsförebyggande åtgärder,
2. följt de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten, och
3. visat motivation till förändring.

7 §¹⁰

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

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

Kriminalvården ska senast vid den tidigaste tidpunkten för frigivningsförberedande åtgärder enligt 11 kap fängelselagen (2010:610) besluta i frågan om villkorlig frigivning kan ske.

Kriminalvården får pröva frågan om villkorlig frigivning på nytt och återkalla ett beslut om att bevilja sådan om ändrade förhållanden ger anledning till det.

9 §¹¹

Kriminalvården fattar beslut om uppskjuten villkorlig frigivning enligt 6 a och 7 §§. Sådana beslut gäller omedelbart om inte något annat beslutas.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömden kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, får Kriminalvården besluta att villkorlig frigiv-

¹⁰ Senaste lydelse 2018:1253.

¹¹ Senaste lydelse 2018:1253.

ning kan ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av 6 §.

10 §¹²

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst trehundra sextio fem dagar.

Efter frigivning gäller en prøvotid om ett år från frigivningen.

För den som frigges villkorligt gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år.

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

12 §¹³

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.

Den frigivne 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 prøvotidens utgång.

13 §¹⁴

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

Kriminalvården ansvarar för den fortsatta verkställigheten av fängelsestraffet utanför anstalt.

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

¹² Senaste lydelse 2019:464.

¹³ Senaste lydelse 2019:464.

¹⁴ Senaste lydelse 2019:464.

19 §¹⁵

Om den frigivne bryter mot föreskrifter eller anvisningar om vad som i övrigt ska gälla för övervakningen, får Kriminalvården vidta en åtgärd som avses i 18 § första stycket. Om en sådan åtgärd anses otillräcklig, får Kriminalvården besluta att en varning ska meddelas den frigivne.

Om en överträdelse enligt första stycket är allvarlig och det kan antas att den frigivne inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta enligt första stycket, får övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst 90 dagar varje gång. När tiden för förverkande bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder förverkandet särskilt beaktas.

Om en överträdelse enligt första stycket är allvarlig och det kan antas att den *villkorligt* frigivne inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta enligt första stycket, får övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst *tre månader* varje gång. När tiden för förverkande bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder förverkandet särskilt beaktas.

Om en sådan överträdelse som avses i andra stycket begås under prövotid enligt 10 § första stycket gäller i stället att övervakningsnämnden får besluta att den frigivne ska tas in i kriminalvårdsanstalt under en tid om högst tre månader varje gång. Frihetsberövandet får dock aldrig sammantaget överstiga den strafftid som dömdes ut i brottmålet eller pågå efter prövotidens utgång.

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

¹⁵ Senaste lydelse 2019:464.

Om särskilda vistelseförbud

25 §¹⁶

Rätten får förena ett tidsbestämt fängelsestraff med ett särskilt vistelseförbud om

1. någon omständighet som avses i 29 kap. 2 a § beaktas vid bedömningen av straffvärdet, och

2. det med hänsyn till risken för att den dömda kommer att återfalla i allvarlig brottslighet på en viss plats eller i ett visst område finns behov av att begränsa den dömdes närvaro på platsen eller i området.

Ett särskilt vistelseförbud får avse den som är under 18 år endast om det finns synnerliga skäl.

26 §

Ett särskilt vistelseförbud innebär att rätten beslutar om att den dömda inte får vistas på särskilt angivna platser eller inom ett eller flera särskilt angivna områden.

Det särskilda vistelseförbudet gäller under prövotiden efter frigivning.

27 §

Om det behövs för att kontrollera att ett särskilt vistelseförbud följs får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning med högst sex månader åt gången.

¹⁶ Senaste lydelse 2020:617.

När ett sådant beslut har meddelats, är den som vistelseförbudet gäller mot skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

28 §

Kriminalvården får besluta om tillfälliga undantag från ett särskilt vistelseförbud om det finns särskilda skäl.

Om ett fängelsestraff har förenats med ett särskilt vistelseförbud får Kriminalvården besluta om en särskild vistelseföreskrift enligt 26 kap. 16 § andra stycket 7 endast om det finns synnerliga skäl.

29 §

När ett särskilt vistelseförbud har gällt under sex månader får den frigivne hos övervakningsnämnden begära att vistelseförbudet ska upphöra.

Om ansökan avslås, får en ny ansökan göras tidigast sex månader efter det att beslutet fått laga kraft.

Åklagaren ska beredas tillfälle att yttra sig i ärendet.

30 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om särskilda vistelseförbud.

37 kap.

7 §¹⁷

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

Kriminalvårdens beslut i frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 13 § andra stycket, 15 § andra stycket, 16 och 17 §§, 19 § första stycket och 27 § första stycket samt 28 kap. 7 § får överklagas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor ligger där den övervakade är inskriven.

Behörig övervakningsnämnd enligt 26 kap. 27 första stycket och 29 §§ är den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor ligger där den övervakade är inskriven.

11 §¹⁸

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

Beslut av en övervakningsnämnd i frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 16, 17, 19, 22 och 29 §§ samt 28 kap. 7 och 11 §§ får överklagas till tingsrätten i den ort där övervakningsnämnden ligger. Om beslutet rör frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 16, 17 eller 19 § eller 28 kap. 7 §, får det överklagas av Kriminalvården.

¹⁷ Senaste lydelse 2021:249.

¹⁸ Senaste lydelse 2021:249.

den ska dock inte vara part i domstolen.

Överklagandet ska ges in till övervakningsnämnden. Klagotiden räknas från den dag då den klagande fick del av beslutet. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Övervakningsnämnden ska dock inte vara part i domstolen.

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

38 kap.

14 §¹⁹

Kriminalvårdens beslut om *uppskjuten* villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ samt om avvisning enligt 38 kap. 17 § andra meningen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Kriminalvårdens beslut om villkorlig frigivning enligt 26 kap. 7 § samt om avvisning enligt 38 kap. 17 § andra meningen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

19 §²⁰

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

Mål om villkorlig frigivning enligt 26 kap. 7 § ska handläggas skyndsamt av domstolen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2030, dock inte 17 kap. 12, 14, 16–18 §§, 21 kap. 7 och 15 §§, 26 kap. 4 a, 25–30 §§ och 37 kap. 7 och 11 §§ samt 38 kap. 14 och 19 §§ som träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Bestämmelserna i 26 kap. 6–7, 9–10, 12–13 och 19 §§ och 38 kap. 14 och 19 §§ i deras äldre lydelse ska fortfarande gälla för den som före ikraftträdandet dömts till fängelse samt om fängelsestraff avtjänas tillsammans med fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet.

¹⁹ Senaste lydelse 2021:249.

²⁰ Senaste lydelse 2021:249.

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

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 1, 2 och 5 §§ och 12 kap. 2–3 §§ fängelselagen (2010:610) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

1 §¹

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

1. minst en fjärdedel av strafftiden, 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.

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.

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 en fjärdedel av strafftiden, 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. *Vid prövningen ska det särskilt beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.*

Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att den tid som avses i första stycket 1 inte förflutit. *Det gäller dock inte den som är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.*

¹ Senaste lydelse 2010:610.

2 §²

En intagen får, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) om

1. hans eller hennes behov av vistelse utanför anstalt inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 §, och

2. vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Om det finns särskilt ömmande skäl får en intagen beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) om

1. hans eller hennes behov av vistelse utanför anstalt inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 §, och

2. vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. *Vid prövningen ska det särskilt beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.*

5 §³

Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt 1–4 §§ ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning.

Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt 1–4 §§ ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning. *Det ska särskilt beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.*

Vid vistelse utanför anstalt enligt 1 och 2 §§ får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera meddelade villkor.

² Senaste lydelse 2010:610.

³ Senaste lydelse 2010:610.

12 kap.**2 §⁴**

Bestämmelser om att den villkorliga frigivningen kan skjutas upp finns i 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken.

Bestämmelser om *villkorlig frigivning finns* i 26 kap. 6 § brottsbalken.

3 §⁵

Frågor om varning enligt 1 § eller *uppskjutande av* villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken ska avgöras skyndsamt.

Frågor om varning enligt 1 § eller villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 § brottsbalken ska avgöras skyndsamt.

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

2. Bestämmelsen i 12 kap. 3 § i dess äldre lydelse ska fortfarande gälla för den som före ikraftträdandet dömts till fängelse på viss tid samt om fängelsestraff avtjänas tillsammans med fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet.

⁴ Senaste lydelse 2018:1259.

⁵ Senaste lydelse 2018:1259.

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

Häriigenom föreskrivs att 21 § strafftidslagen (2018:1251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §¹

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

Beslutet ska meddelas utan dröjsmål.

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 *vid vilken dag Kriminalvården senast ska fatta beslut om villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2030.

2. Den äldre lydelsen ska fortfarande gälla för den som före ikraftträdandet dömts till fängelse på viss tid samt om fängelsestraff avtjänas tillsammans med fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2018:1251.

20 Förslag till ytterligare vistelseförbud inom påföljdssystemet

20.1 Direktiven

Vår slutsats i kapitel åtta är att det varken finns något behov av eller är lämpligt att införa ytterligare möjligheter att inom ramen för påföljdssystemet besluta var en dömd person får eller inte får vistas. Det följer dock av utredningens uppdrag att oberoende av ställningstagande i sak lämna ett förslag på hur en ny brottspåföljd – vistelseförbud – kan utformas. Därför lämnas ett förslag i detta kapitel. Vi lämnar också ett förslag på en reglering av överträdelse av anvisningar om var en dömd person ska vistas eller inte får vistas och överväger också om överträdelse av ett vistelseförbud som utgångspunkt ska leda till en frihetsberövande påföljd. De tillkännagivanden som utredningen har beaktat under sina överväganden finns återgivna i bilaga 3.

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. Det betyder att vi har utgått från att vistelseförbudet ska dömas ut samtidigt som ett fängelsestraff och således inte i stället för ett sådant, som en egen självständig straffrättslig reaktion. Vi menar också att det, sett i ljuset av i vilka situationer påföljden ska kunna aktualiseras enligt direktiven, inte finns något utrymme för att använda vistelseförbud som en självständig straffrättslig reaktion. Vårt förslag är därför utformat i enlighet med det nu sagda och det särskilda vistelseförbud som föreslås i detta kapitel är således systematiskt att se som ett förstärkande inslag till ett fängelsestraff, eller alternativt som ett slags kombinationsstraff.

I enlighet med direktiven träffar förslaget främst de som tillhör eller på ett sätt har en koppling till en kriminell gruppering. Vid våld

i nära relationer samt hedersrelaterad brottslighet kan kontaktförbud eller vistelseföreskrift med elektronisk övervakning i stället beslutas.

20.2 Allmänna överväganden om hur vistelseförbudet bör utformas

20.2.1 Inledande om syftet med vistelseförbud

I förarbetena till regeringsformen framhålls att det beträffande en betydande del av de icke-absoluta grundlagsstadgade fri- och rättigheterna inte går att ange möjligheterna till begränsning på ett särskilt precist sätt. Syftet med en lagreglering som inskränker dessa fri- och rättigheter måste därför redovisas noga så att inskränkningen kan kontrolleras mot grundlagen i efterhand.¹

Det nu diskuterade vistelseförbudet motiveras enligt direktiven dels av att minska brottsligheten, dels av att upprätthålla allmän ordning och att öka tryggheten i det offentliga rummet. Då det ska dömas ut av domstol som en reaktion på en brottslig gärning i samband med att fängelse på viss tid döms ut är det också fråga om en påföljd. Detta är angelägna och godtagbara ändamål för att begränsa personers rörelsefrihet, särskilt när det följer som en reaktion på att den dömda har begått ett brott.

20.2.2 Förhållandet till vissa grundläggande fri- och rättigheter samt barnkonventionen

Oavsett vilken typ av vistelseförbud som föreslås kan det i det enskilda fallet innebära en inskränkning av rörelsefriheten i 2 kap. 9 § regeringsformen och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Det kan också begränsa såväl den dömdes som dennes anhörigas och barns rätt till privat- och familjeliv (art. 8). Alldeles oavsett hur reglerna utformas måste garanteras att vistelseförbudet står i proportion till det ingrepp det kommer att medföra. Inskränkningen får inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att minska brottsligheten, i viss mån upprätthålla säkerheten på allmänna platser och öka tryggheten i det offentliga rummet. Detta ställer krav på hur vistelseförbudet utformas såväl i lagtext som i det enskilda fallet.

¹ Prop. 1975/76:209 s. 152 f.

Om vistelseförbud tillämpas i relation till eller på annat sätt påverkar barn ska såväl vid utformningen som i tillämpningen beaktas vad som är barnets bästa. När det handlar om kontakten mellan barn och föräldrar ska detta väga särskilt tungt.² Ett vistelseförbud kan vidare försvåra barnets möjligheter att ha en meningsfull fritid och delta i sina vardagsaktiviteter (se art. 31).

I det konkreta fallet är det också av vikt att domstolarna noga bedömer vistelseförbudets förenlighet med barnets bästa. Effekterna för barn måste särskilt noga övervägas inom ramen för proportionalitetsbedömningen. Som Barnrättskommittén framhållit ska barnets bästa fungera som vägledning i alla frågor och beslut som rör barn. Fokus ska vara att identifiera möjliga lösningar som tar barnets bästa till vara.³ Detta gäller också om det är en förälder som åläggs ett vistelseförbud.

20.2.3 Tydlig och preciserad lagstiftning samt tydliga förbud

Eftersom ett vistelseförbud innebär en begränsning av rörelsefriheten är det viktigt att lagreglerna är tydligt utformade för att säkerställa förutsebarheten och enhetligheten vid rättstillämpningen. Regleringen måste alltså vara så tydlig och så preciserad som möjligt så att det tydligt framgår när ett vistelseförbud kan komma i fråga. Det får inte finnas utrymme för någon godtycklighet eller för att förbudet tillämpas på ett sätt som strider mot likabehandlingsprincipen.⁴ Rekvisiten måste alltså vara klara och förutsebara samt enkla att tillämpa. Detta är också ett krav enligt Europakonventionen – en inskränkning av rörelsefriheten måste ske med stöd av lag och i det ligger också ett krav på tillräckligt förutsebara och precisa regler.

Slutligen är det av samma skäl också viktigt att vistelseförbud inte blir mer omfattande än nödvändigt vad gäller tid och rum. Det får inte vara fråga om för stora geografiska områden och förbudet måste också vara begränsat i tid samt löpande kunna omprövas. Området som utgör förbudszon måste vara klart avgränsat så att den dömde vet vad han eller hon har att rätta sig efter. Ju större risk och ju allvarigare brottslighet, desto större kan området vara.

² Se t.ex. Neulinger och Shuruk mot Schweiz p. 135, Jeunesse mot Nederländerna p. 109 och Jansen mot Norge p. 91.

³ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, CRC/C/GC/14, punkt 33.

⁴ Se här till Diskrimineringsombudsmannens remissvar till Ds 2023:17 om preventiva vistelseförbud.

20.3 Närmare om utformningen av ett vistelseförbud

20.3.1 När ska vistelseförbud kunna meddelas?

Förslag: Ett tidsbestämt fängelsestraff ska kunna förenas med ett särskilt vistelseförbud i en brottmålsdom om

1. någon omständighet som avses i 29 kap. 2 a § beaktas vid bedömningen av straffvärdet, och
2. det med hänsyn till risken för att den dömda kommer att återfalla i allvarlig brottslighet på en viss plats eller i ett visst område finns behov av att begränsa den dömdes närvaro på platsen eller i området.

Ett särskilt vistelseförbud får avse den som är under 18 år endast om det finns synnerliga skäl.

Skälen för förslaget

Vistelseförbud ska kunna dömas ut om någon omständighet i 29 kap. 2 a § brottsbalken beaktas vid bedömningen av straffvärdet

I Danmark är uppehållsförbud enligt 79 a § en slags tilläggsåtgärd för de som begår brott inom kriminella gäng och döms till fängelse. Som framgått ovan menar vi att det bör vara en utgångspunkt också för en svensk reglering.

Frågan om vad som avses med organiserad brottslighet, och nu under senare år, gängkriminalitet, är dock en svår fråga som har berörts i ett stort antal betänkanden och det är också en fråga som diskuteras internationellt.⁵ I Sverige har flera gånger konstaterats att de begrepp som används – organiserad brottslighet, kriminella nätverk, ”gängbrottslighet” – inte är tydligt definierade.⁶ Regeringen har också vid flera tillfällen uttalat att begreppet inte är lämpligt att använda i lagtext.⁷

⁵ Se t.ex. SOU 2014:7, SOU 2014:63, prop. 2015/16:113, SOU 2021:35, SOU 2021:35 och Europol, A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime (2021).

⁶ Se t.ex. Brå 2002:7 s. 47, Brå-rapport 2011:20 s. 43 med vidare hänvisningar till den internationella debatten, SOU 2014:63 s. 43 f. och SOU 2021:35 s. 76.

⁷ Se t.ex. Prop. 2022/23:53 s. 68.

Brå har i en ny studie angett att med begreppet kriminella nätverk avses grupperingar som har strukturer för hierarkisk styrning och där vuxna som ägnar sig åt våldsbrott och vinstgivande brottslighet är involverade.⁸ Regeringen har uttalat att begreppet kriminell organisation ”får anses vara främmande för svensk rätt” och därför inte bör komma till användning.⁹ Regeringen har också framhållit att det i stället för en definition av kriminella nätverk framstår som ändamålsenligt att ta avstamp i en bred innebörd av begreppet.¹⁰ Det finns alltså ännu ingen allmänt vedertagen definition eller någon legaldefinition varken av begreppet organiserad brottslighet eller kriminella gäng.¹¹

I brist på en sådan anser vi att det bästa sätt på vilket det särskilda vistelseförbudet kan avgränsas så att det träffar den avsedda gruppen är att knyta an till den nya straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken. Den infördes för att träffa våldsamma uppgörelser i gängkontext för att bättre kunna beakta den potentiella skada och fara som finns på individ- och samhällsnivå i samband med sådana. Enligt regeringen handlar det såväl de risker och den oro som våldsamheterna i sig ger upphov till som riskerna för fortsatta våldsspiraler. Syftet med straffskärpningsbestämmelsen är att åstadkomma en kraftig straffskärpning för att fullt ut markera allvaret på samhällsnivå av viss brottslighet som ofta begås inom ramen för kriminella nätverk.¹²

Enligt vår mening tycks bestämmelsen ta sikte på de fall som vistelseförbud är avsett att användas i enligt våra direktiv och för att tillgodose förutsebarhetskrav bör den gälla som urvalskriterium. Om domstolen beaktat någon omständighet som anges i 29 kap. 2 a § vid straffvärdebedömningen bör således vistelseförbud kunna beslutas under förutsättning att ytterligare ett krav är uppfyllt (se nästa rubrik). Bestämmelsen har följande lydelse.

⁸ Brå-rapport 2023:13 s. 14.

⁹ Prop. 2007/08:68 s. 54 f. I det förverkanderambeslut (rambeslutet om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott, 2005/212/RIF) som ligger till grund för lagändringen är förverkandeformen utbyte av brottslig verksamhet begränsad till brott som begåtts inom ramen för en kriminell organisation, men regeringen valde i stället att knuta det till allvarlig brottslighet (ett visst minimistraff ska vara föreskrivet för brottet).

¹⁰ Prop. 2022/23:53 s. 33.

¹¹ Här kan dock noteras att Straffreformutredningen är ålagda att föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk och deras organiserade kriminella verksamhet. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska straffet motsvara det dubbla straff som annars skulle ha dömts ut, om inte tungt vägande skäl, såsom påtvingat deltagande i organiserad brottslighet, talar för en mindre ökning än det dubbla.

¹² Prop. 2022/23:53 s. 68.

Som synnerligen försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska det, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, beaktas om brottet inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och

1. innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, eller

2. haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne används.

Det ska också finnas ett behov utifrån risken för brottslighet på platsen eller i området

Som ett ytterligare krav för att rätten ska få kombinera ett fängelsestraff med ett särskilt vistelseförbud ska gälla att det med hänsyn till risken för att den dömda kommer att återfalla i allvarlig brottslighet på platsen eller i området finns ett behov av att begränsa den dömdes närvaro på platsen eller i området. Genom detta tilläggsrekvisit säkerställs att rätten i det enskilda fallet gör en proportionalitetsbedömning, vilket krävs för att inskränkningen ska vara godtagbar enligt regeringsformen och Europakonventionen.¹³

För att det ska anses proportionerligt med en inskränkning på detta sätt måste det finnas en koppling mellan platsen eller området och det syfte man vill uppnå. Det kan inte vara vilket område som helst, bara för att det finns en mer allmän risk för återfall i brott.

Det ska också krävas att risken avser återfall i allvarlig brottslighet. Risken får inte vara alltför låg och det ska finnas konkreta omständigheter som talar för att det finns ett behov. Svepande uppgifter om gängtillhörighet är inte tillräckligt.

För den som är under 18 år ska krävas synnerliga skäl

Är det fråga om barn som döms till vistelseförbud gör sig givetvis särskilda hänsyn gällande. Barnkonventionen ställer krav på att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

¹³ Även i 26 kap. 14 a § brottsbalken liksom i 5 § tredje stycket förvaltningslagen finns proportionalitetsprincipen uttryckt.

Ett vistelseförbud, innebärande att barnet inte tillåts uppehålla sig inom ett bestämt geografiskt område, kan medföra att barn utestängs från positiva sammanhang, utlämnas till andra, skadliga, miljöer och försämra barnets möjligheter till en positiv utveckling. Särskild försiktighet är därför påkallad när vistelseförbud diskuteras i relation till barn.

Även om syftet med det vistelseförbud som diskuterades i Ds 2022:12 – Vistelseförbud för barn – var ett annat (att skydda barnet från skadliga miljöer) har mycket av det som sägs däri och som lyfts just ovan enligt vår mening också bäring för vistelseförbud som en reaktion på ett brott. Vi anser därför att det endast undantagsvis ska vara möjligt att döma barn (det vill säga gärningspersoner som var under 18 år vid brottet) till särskilt vistelseförbud. Det kan till exempel aktualiseras om det är fråga om en ung person som begått ett mycket allvarligt brott eller där det är utrett att han eller hon har en ledande ställning i ett kriminellt nätverk och därför har en negativ inverkan på de andra unga som vistas i en viss miljö.

Kort om benämningen

I lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud talas endast om vistelseförbud i lagtexten. För att inte blanda samman de preventiva vistelseförbuden med sådana vistelseförbud som åläggs i brottmålsprocessen anser vi att benämningen särskilda vistelseförbud bör användas.

20.3.2 Var vistelseförbud ska gälla och under vilken tid

Förslag: Ett särskilt vistelseförbud innebär att rätten beslutar att den dömde under vissa tider inte får vistas på särskilt angivna platser eller inom ett eller flera särskilt angivna områden.

Tiden för det särskilda vistelseförbudet ska korrespondera med prövotiden.

Eftersom det är en tilläggssanktion till fängelse kommer Kriminalvården att ansvara för verkställigheten av särskilda vistelseförbud (inkl. elektronisk övervakning av sådana).

Skälen för förslaget

Förbudet ska avse en särskilt angiven plats eller ett särskilt angivet område

Eftersom syftet med ett vistelseförbud är att hålla den dömden från en viss miljö bör det utformas på så sätt och inte som en skyldighet att vistas i en viss miljö. En skyldighet att enbart vistas i en viss miljö framstår också som alltför ingripande. Vistelseförbudet ska därför utformas som ett förbud för den dömden att vistas på en särskild plats eller inom ett särskilt område.

En plats är en tydligt avgränsad geografisk yta, till exempel en klubblokal, en källarlokal, en fritidsgård eller en skolgård. Med område avses en större geografisk yta, till exempel en kommun eller en stadsdel. Vägledning kan här sökas från vad som gäller enligt vistelseföreskrifter som meddelas med stöd av 26 kap. 16 § brottsbalken.

Platsen eller området måste identifieras utifrån den risk för återfall i brott som den miljön har för den dömden. Det är vår bedömning att Europadomstolens praxis tydligt ger uttryck för att inskränkningar i rörelsefriheten inte kan grundas av hänsyn till den allmänna säkerheten mer generellt, utan att det alltid måste finnas en konkret risk i det enskilda fallet.

Risken måste därför avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns som ovan visats vissa mer generella riskmiljöer, men det är inte säkert att just denna dömden har en ökad risk i dessa miljöer. Det är därför inte möjligt att på förhand uppge vilka områden som är relevanta.

Som påpekats i kapitel åtta är också rörligheten hög bland de personer som bedöms ingå i den kriminella miljön. Det är därför inte lämpligt med en för snäv utformning av det geografiska området i lagtexten – bestämmelsen kan då få ett alltför begränsat tillämpningsområde och en begränsad effekt. I stället är det proportionalitetsbedömningen som får avgöra hur stort förbudsområdet kan vara i det enskilda fallet.

Ett alternativ som vi övervägt är att som i Danmark koppla förbudet till den plats där brottet begåtts eller där den kriminella organisationen är hemmahörande. Vi anser dock att det är mer effektivt att domstolen utifrån uppgifter från polisen eller andra myndigheter och underrättelseinformation, får identifiera de platser som är relevanta för den dömda. Platsen eller området måste dock givetvis tydligt

framgå av domslutet och det ska vara tydligt för alla vad förbudet innebär. Detta är viktigt inte minst för att efterlevnaden ska kunna kontrolleras.

Regleringen bör därför utformas så att den överensstämmer med den nuvarande regleringen om vistelseföreskrift för de villkorligt frigivna och de skyddstillsynsdömda, med undantag att den dömda inte kan åläggas att vistas på en viss plats. Vissa platser eller områden bör inte pekas ut i lagtexten. Hur omfattande förbudet ska vara kan bara avgöras i det enskilda fallet och regleringen innebär att områden som beläggs med vistelseförbud i vissa fall kan komma att vara större än den omedelbara närheten till brottsoffers bostäder.

Förbudet kan begränsas till att gälla vissa tider under dygnet

Ett vistelseförbud kan avse ett generellt förbud att vistas på en plats eller inom ett område dygnet runt. Ett sådant förbud är dock mycket ingripande och riskerar att bli alltför omfattande i förhållandet till syftet, särskilt vid vistelseförbud som gäller under lång tid. Det är som sagt inte heller så ofta den fysiska platsen som sådan, utan i större utsträckning det sociala umgänget på den platsen, som utgör riskfaktorn för brottslighet. Det kommer därför ofta vara nödvändigt att begränsa förbudet till vissa tider då det är som mest aktivitet på platsen och därmed som störst risk för återfall eller trygghetstörande verksamhet för att förbudet ska vara proportionerligt i förhållande till syftet.

Givetvis kan detta frångås om det till exempel är utrett att kriminell aktivitet sker dygnet runt på en viss plats, till exempel i ett bostadshus. Det är därför inte lämpligt att i lagtexten ange olika tidsintervall eller att begränsa vistelseförbuden till vissa dagar eller till kvällar och helger. Det bör i stället prövas utifrån proportionalitetsprincipen.

För hur lång tid ska vistelseförbud kunna beslutas?

Samtliga straffsanktionerade tillträdesförbud (kontaktförbud samt tillträdesförbud till idrottsarrangemang, butik, badanläggningar och bibliotek) gäller för viss tid. Detsamma gäller preventiva vistelseförbud. Att förbuden ska gälla för en viss tid har ansetts som en självklar utgångspunkt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Det har också an-

setts angeläget ur rättssäkerhetssynpunkt att förbuden inte avser längre tid än nödvändigt.¹⁴

Särskilda vistelseförbud är förvisso en slags påföljd, men det bör ändå vara begränsat i tiden med tanke på att det är fråga om en så ingripande åtgärd. Det gäller också i övriga nordiska länder.

Vi föreslår att tiden för vistelseförbud ska korrespondera med prøvotiden som följer efter villkorlig frigivning. På så sätt kommer det att vara förutsebart såväl för den enskilde som för den verkställande myndigheten under vilken tid förbudet gäller. Vistelseföreskrifter som kan beslutas vid frigivning med stöd av 26 kap. brottsbalken gäller också under prøvotiden. Det framstår som logiskt att tiderna är lika långa.

20.3.3 Kravet på proportionalitet och uppgifter om den övervakades position

Bedömning: Kravet på proportionalitet kommer till uttryck såväl i regeringsformen som i Europakonventionen samt i 26 kap. 14 a § brottsbalken och behöver inte särregleras ytterligare.

Uppgifter om den övervakades position får bevaras i högst tre månader. När uppgifterna inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras.

Proportionalitetsavvägningen

Ett vistelseförbud kommer att innebära en inskränkning i rörelsefriheten enligt 2 kap. 8 § regeringsformen och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. För att en sådan inskränkning ska vara godtagbar måste den vara proportionerlig. Ett sådant krav följer direkt av de nyss nämnda lagarna, men det anges därutöver i 26 kap. 14 a § brottsbalken att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. En mindre ingripande åtgärd som är tillräcklig ska alltid användas. Detta kommer att gälla för beslut om vistelseförbud.

I proportionalitetsbedömningen ska bland annat den geografiska utsträckningen beaktas. Detta är dock endast en av flera omständig-

¹⁴ Prop. 1987/88:137 s. 21, prop. 2004/05:77 s. 38 och prop. 2020/21:52 s. 36.

heter, och det går inte att utifrån Europadomstolens praxis utläsa hur stort ett område måste vara för att inte vara konventionsenligt. Att ett större område ofta innebär en större inskränkning är dock självklart och på så sätt måste de intressen som skyddas vara särskilt viktiga. Risken för fortsatt brottslighet måste också vara av viss styrka.

Den dömdes rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv samt sitt hem måste också vägas in i bedömningen. Har han eller hon konkret ett privat- eller familjeliv i det område som omfattas? Europadomstolen har i två avgöranden lagt vikt vid att förbudspersonen varken arbetade eller bodde i det område som omfattades (se i kapitel 8 om Landvreugd och Oliveira, båda mot Holland).

Påverkas kontakten med barn måste detta tillmätas avgörande betydelse. Bor barnet i området, eller går det i dagis eller skola där? Givetvis måste förbudspersonens relation till barnen beaktas och det kan till exempel tänkas att ett undantag för hämtning och lämning på förskola måste skrivas in i förbudet. Undantag kan också föreskrivas för besök på socialtjänsten i hemkommunen och liknande.

Det är inte heller möjligt att säga något på förhand om hur utsträckt i tid ett vistelseförbud måste vara för att vara oförenligt med konventionen. Däremot står det klart att tidsaspekten alltid ska ingå som ett led i proportionalitetsbedömningen.

Elektronisk övervakning innebär därtill alltid en inskränkning av privatlivet som i sin tur ökar intensiteten. Det måste finnas garantier i den nationella rätten som säkerställer att elektronisk övervakning är relevant och inte används i större utsträckning än vad som behövs.

Det finns också krav på att data, det vill säga den övervakades positioner, inte får sparas längre än nödvändigt.¹⁵ En sådan tidsgräns gäller för ungdomsövervakning, se 10 § förordningen (2020:792) om verkställighet av ungdomsövervakning. För Kriminalvårdens del har nyligen föreslagits att en generell bestämmelse om hur länge uppgifter vid elektronisk övervakning får bevaras ska föras in i en ny 3 kap. 3 § lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Vi lämnar därför inte något särskilt förslag i denna del. Regeringen bör dock uppmärksamma frågan i det fortsatta arbetet.¹⁶

¹⁵ Se t.ex. S. och Marper mot England p. 103.

¹⁶ Se förslag i Ds 2023:1: Uppgifter om en dömd person som tas fram genom elektronisk övervakning som ett led i verkställighet av en påföljd får göras gemensamt tillgängliga. Uppgifterna får behandlas i högst tre månader. När uppgifterna inte längre får behandlas, ska de omedelbart raderas.

20.3.4 Kriminalvården ska kunna besluta om undantag från vistelseförbud och om elektronisk övervakning

Förslag: Kriminalvården ska kunna besluta om tillfälliga undantag från vistelseförbudet, om det finns särskilda skäl.

Om det behövs för att kontrollera att ett vistelseförbud följs ska Kriminalvården till exempel i samband med att den dömda frigges, men också senare under prøvotiden om behov uppstår, kunna besluta om elektronisk övervakning med högst sex månader åt gången så länge vistelseförbudet gäller.

Skälen för förslaget

Möjlighet att meddela undantag

Kriminalvården får under prøvotiden ändra föreskrifter och beslut om elektronisk övervakning avseende de som är villkorligt frigivna. En övervakare har möjlighet att lämna tillfälliga lättnader och undantag från meddelade vistelseföreskrifter (se 26 kap. 18 § andra stycket), dock inte beslut om elektronisk övervakning.

Även vid särskilda vistelseförbud meddelande av domstol bör det finnas en liknande möjlighet att tillfälligt ge undantag från en föreskrift om det föreligger särskilda skäl, till exempel för en begravning, ett studentfirande eller vid besök på socialtjänsten i hemkommunen. Även i Danmark finns möjlighet att meddela undantag från uppehållsförbud som meddelats med stöd av 79 a § straffeloven.

Beslut om elektronisk kontroll

Det är av vikt att ett utdömt vistelseförbud kan upprätthållas och kontrolleras. Det måste därför avgöras hur kontrollen ska ske, hur förbudet ska upprätthållas vid bristande efterlevnad och om det ska finnas en sanktionsmöjlighet. I detta avsnitt redogör vi för våra överväganden avseende kontroll- och sanktionsmöjligheter.

Att en meddelad rörelseinskränkning följs kan kontrolleras på olika sätt. Som visats ovan används elektronisk övervakning vid kontaktförbud och andra rörelsebegränsningar inom påföljdssystemet. Så gäller även vid de preventiva vistelseförbuden. De straffsanktionerade

tillträdesförbuden avser områden med en i någon mån kontrollerad entré och då är det i stället möjligt att kontrollera personen i samband med att han eller hon försöker ta sig in på det aktuella området.

Sedan en tid tillbaka finns det en möjlighet för Kriminalvården att besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera att en vistelseföreskrift följs under övervakning i frivård. Den elektroniska övervakningen fungerar på så sätt att fotbojan sänder ut radiosignaler om var förbudspersonen befinner sig. En föreskrift om elektronisk övervakning kan vara formulerad på olika sätt och beroende på formuleringen kan klienten vara övervakad alla dygnets timmar eller under den tid som pekats ut i ett schema, till exempel under nattvila i bostaden. Kriminalvården inhämtar bara data och positioner under den period som övervakningen gäller enligt föreskriften. Under tider då övervakningen är pausad inhämtas således inga positioner. Vid en överträdelse går ett larm i systemet och Kriminalvården utreder då misskötsamheten. I ett sådant läge kan myndigheten gå in i systemet E-boja och undersöka vad som hänt under förutsättning att den dömda varit övervakad just då. Om larmet går försöker Kriminalvården också etablera kontakt med den dömda.

Enligt vår mening bör även ett särskilt vistelseförbud som är utdömt av domstol kunna kontrolleras elektroniskt i de fall det är särskilt påkallat. Det kan till exempel gälla när risken för återfall i allvarliga våldsbrott är hög. Det kan argumenteras för att den som är övervakad blir mer motiverad att följa beslutet och att vetskapen om snabb upptäckt kommer att leda till bättre efterlevnad.

Som alltid ska gälla att en sådan åtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas (se 26 kap. 14 a § brottsbalken). Ett beslut om elektronisk kontroll är också ett ingrepp i skyddet för privat- och familjeliv och det ska såklart vägas in i proportionalitetsavvägningen.

Kriminalvårdens beslut om elektronisk övervakning ska kunna överklagas till övervakningsnämnd, vilket innebär att 37 kap. 7 § brottsbalken ska ändras. Övervakningsnämndens beslut bör i sin tur kunna överklagas till tingsrätt, vilket innebär att även 37 kap. 11 § ska ändras. En forumregel bör införas i 37 kap.

20.3.5 Var i brottsbalken ska reglerna om särskilda vistelseförbud föras in?

Förslag: Reglerna om särskilda vistelseförbud ska föras in i 26 kap. brottsbalken. Regler om straffansvar vid överträdelse och hindrande av elektronisk övervakning ska föras in i 17 kap. brottsbalken (se avsnitt 20.3.7).

Skälen för förslaget

Det förslag som lämnas i detta kapitel innebär att ett särskilt vistelseförbud ska kunna dömas ut i samband med ett fängelsestraff, det vill säga som en slags tilläggsåtgärd. Reglerna bör därför föras in i samma kapitel som reglerar fängelsestraffet, vilket är 26 kap. brottsbalken. Eventuella straffbestämmelser bör dock föras in i 17 kap. brottsbalken som innehåller brotten mot allmän verksamhet med mera.

20.3.6 Misskötsamhet och straffansvar

Bedömning: Den som åläggs ett vistelseförbud enligt detta förslag kommer, under förutsättning att ett system med villkorlig frigivning gäller, ofta att vara under provotid efter villkorlig frigivning. I sådana fall kan misskötsamhet leda till att övervakningsnämnd förklarar villkorligt medgiven frihet förverkad eller vidtar annan åtgärd (26 kap. 19 § brottsbalken). Något särskilt straffansvar behövs därför inte.

Vid beslut om elektronisk övervakning ska den dömda vara skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Även i dessa fall kan misskötsamhet leda till att övervakningsnämnd förklarar villkorligt medgiven frihet förverkad eller vidtar annan åtgärd (gäller även Kriminalvården). Något särskilt straffansvar behövs därför inte.

Om systemet med villkorlig frigivning avskaffas bör däremot såväl överträdelse av vistelseförbud som hindrande av elektronisk övervakning kriminaliseras. Utredningen har också ett uppdrag att lämna förslag på en reglering av överträdelse oavsett ställningstagande i sak.

Om ett tidsbestämt fängelsestraff är förenat med ett särskilt vistelseförbud bör inte beslutas om vistelseföreskrift enligt 26 kap. 16 § i samband med villkorlig frigivning så länge vistelseförbudet gäller.

Överträdelse av vistelseförbud och hindrande av elektronisk övervakning ska hanteras som misskötsamhet om det nuvarande systemet med villkorlig frigivning behålls

I föregående avsnitt föreslogs att Kriminalvården ska kunna besluta om elektronisk övervakning i samband med att den dömda friges och har att följa ett särskilt vistelseförbud. I dessa fall ska den dömda vara skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Detta ska framgå av lagtexten.

Vid kontaktförbud liksom preventiva vistelseförbud är det straffsanktionerat att hindra att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå (2 a och 25 §§ kontaktförbudslagen och 30 § lagen om preventiva vistelseförbud). Enligt förarbetena är en kriminalisering nödvändig för att kunna säkerställa att övervakningen kommer till stånd och effektivt motverka överträdelser. Straffsanktionen motiveras av att det är fråga om allvarliga överträdelser.¹⁷

Med den utformning vi föreslår avseende det särskilda vistelseförbudet ska det alltid dömas ut i samband med ett tidsbestämt fängelsestraff. Under förutsättning att systemet med villkorlig frigivning behålls framstår det därför som mest ändamålsenligt att misskötsamhet möts med samma sanktioner som gäller vid annan misskötsamhet under övervakning, det vill säga varning, förverkande av villkorligt medgiven frihet eller annan åtgärd enligt 26 kap. 19 § brottsbalken.

Dubbla vistelseföreskrifter bör undvikas

Den dömda kommer i många fall att stå under övervakning med anledning av att han eller hon är under prövotid efter villkorlig frigivning samtidigt som det av domstol meddelade särskilda vistelseförbudet gäller. För att undvika de problem som kan uppstå med anledning av parallella beslut om vistelseföreskrifter bör inte sådana beslutas med

¹⁷ Prop. 2010/11:45 s. 63 och prop. 2023/24:57 s. 63 f.

stöd av 26 kap. 16 § brottsbalken om den dömde har att följa ett särskilt vistelseförbud enligt domen. För att så ska få ske bör krävas synnerliga skäl.

Om systemet med villkorlig frigivning avskaffas

Om systemet med villkorlig frigivning avskaffas förloras sanktionsmöjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet och situationen vid misskötsamhet blir då mer lik den som gäller vid kontaktförbud och preventiva vistelseförbud. Detta gäller såväl vid överträdelse av ett vistelseförbud som vid hindrande av elektronisk övervakning. I ett sådant system finns därför skäl att kriminalisera såväl överträdelse av vistelseförbud som hindrande av elektronisk övervakning. Annars riskerar skyldigheten att följa vistelseförbudet och att medverka till den elektroniska övervakningen att bli illusorisk eftersom den dömde skulle kunna vägra medverka utan sanktionsmöjligheter. Vi är också enligt tilläggsdirektiven skyldiga att lämna förslag på reglering av överträdelse av anvisning om var en dömd person ska visas eller inte får vistas.

20.3.7 Ett förslag på kriminalisering av överträdelse av särskilt vistelseförbud och hindrande av elektronisk övervakning

Förslag: Den som bryter mot ett särskilt vistelseförbud ska kunna dömas för överträdelse av särskilt vistelseförbud till fängelse i högst ett år. Om en överträdelse med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarlig, ska gärningen inte utgöra brott.

Den som har meddelats ett särskilt vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning och 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.

De nya brottstyperna bör föras in i 17 kap. brottsbalken som innehåller brott mot allmän verksamhet m.m.

Bedömning: Det ska inte föreligga en presumtion för att påföljden ska bestämmas till fängelse på grund av brottets art vid överträdelse av ett särskilt vistelseförbud.

Skälen för förslaget

Inledning

I detta avsnitt presenterar vi hur överträdelse av särskilda vistelseförbud liksom hindrande av elektronisk övervakning kan kriminaliseras i ett system utan villkorlig frigivning. Utredningen har i uppgift att lämna ett förslag på reglering av överträdelse av anvisning om var en dömd person ska vistas eller inte får vistas och att överväga om överträdelse av vistelseförbud som utgångspunkt ska leda till en frihetsberövande påföljd.

Finns det skäl att kriminalisera bristande efterlevnad?

De olika administrativa förbud som i dag kan beslutas är alla straffsanktionerade vid överträdelser och misskötsamhet. Detsamma gäller i övriga nordiska länder samt för det danska uppehållsförbudet. Det som främst talar för en möjlighet att straffrättsligt ingripa vid överträdelser och hindrande av elektronisk kontroll är effektivitetshänsyn – ett förbud utan sanktion riskerar att bli tämligen tandlöst.

Straffskalans utformning vid överträdelse

Straffskalan bör anknyta till liknande förbud. Straffskalan för överträdelser av tillträdesförbudslagstiftningen är böter eller fängelse i högst sex månader. För överträdelser av kontaktförbud gäller i stället fängelse i högst ett år. Om brottet är ringa, döms till böter. Om kontaktförbudet är förenat med villkor om elektronisk övervakning gäller dock en strängare straffskala med fängelse i högst två år.¹⁸ För de preventiva vistelseförbuden gäller att överträdelse leder till fängelse i högst ett år samt att det i ringa fall kan dömas till böter. Vid hindrande av elektronisk övervakning i samband med preventiva vistelseförbud sträcker sig straffskalan från böter till fängelse i högst ett år.

En omständighet som särskilt bör beaktas i detta fall är att den dömda också kommer att dömas till fängelse i samband med ett särskilt vistelseförbud. Den samlade effekten av sanktionerna vid bristande

¹⁸ I SOU 2024:13 har föreslagits vissa förändringar avseende överträdelse av utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud, där straffskalan föreslås starta på tre månader och sträcka sig till två år. För de övriga kontaktförbuden är straffskalan densamma, fängelse i högst ett år.

efterlevnad får därför inte bli för sträng eftersom det är en grundläggande straffrättslig princip att hänsyn ska tas till den samlade reaktionen. En ytterligare aspekt som bör beaktas är också att vistelseförbudet, vid långa strafftider, kommer att aktualiseras efter en lång tid och potentiellt kunna gälla under lång tid.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att straffskalan för överträdelse bör korrespondera med den som gäller för de preventiva vistelseförbuden, det vill säga fängelse i högst ett år. Detta maximistraff motsvarar den som gäller vid överträdelser av ordinära kontaktförbud.

Vi menar dock att det bör finnas en ventil för att inte anse att det är fråga om brott om överträdelsen med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarlig (jfr t.ex. 4 kap. 7 a § och 6 kap. 1 a och 3 §§ brottsbalken). Även om det införs en möjlighet för Kriminalvården att medge lättnader i förbudet kan det tänkas uppkomma situationer där överträdelser sker i situationer som framstår som uppenbart ursäktliga. Det kan till exempel röra sig om en befogad fysisk kontakt med ett barn som gjort sig illa i skolan om den andre vårdnadshavaren är förhindrad att ta hand om barnet. Det bör därför finnas en ansvarsfrihetsregel för dessa fall.

Brottstypen ska benämnas *överträdelse av särskilt vistelseförbud* och bör införas i 17 kap. brottsbalken som innehåller brott mot allmän verksamhet med mera.

Ska det föreligga en presumtion för fängelse vid överträdelser?

Vi ska enligt tilläggsdirektiven särskilt ta ställning till om överträdelse av vistelseförbud som utgångspunkt ska leda till en frihetsberövande påföljd, det vill säga om det ska vara ett så kallat artbrott. Som visats ovan är det ordningen i Danmark där påföljden efter uttalanden i förarbetena bestäms till 60 dagar (ovillkorligt) fängelse. Regeringen har nyligen uttalat att påföljden för överträdelse av preventiva vistelseförbud normalt bör vara ett kortare fängelsestraff med följande motivering.¹⁹

¹⁹ Prop. 2023/24:57 s. 64. Detsamma har föreslagits avseende överträdelse av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud, se SOU 2024:13 s. 337 ff.

Brottslighet som begås på allmänna platser och andra platser som omfattas av vistelseförbud riskerar att negativt påverka den upplevda tryggheten i samhället, t.ex. på skolor där behovet av trygghet är särskilt framträdande. På grund av de starka samhälleliga skyddsintressena – bl.a. att förebygga allvarliga våldsbrott – som motiverar vistelseförbud framstår därför överträdelse av vistelseförbud som särskilt angelägna att motverka. Mot denna bakgrund anser regeringen att det med hänsyn till brottslighetens art många gånger bör finnas skäl att bestämma påföljden till fängelse även om varken straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet skulle motivera det. Hur starkt brottslighetens art talar för fängelse måste dock avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt vår mening finns det, även med beaktande av regeringens uttalande, inte tillräckliga skäl för att överträdelse av ett särskilt vistelseförbud ska särbehandlas i påföljdshänseende. Det rör sig visserligen om ett brott som i viss mån kan karakteriseras som ett brott som åsidosätter respekten för rättsväsendet och det kan inte uteslutas att särbehandling skulle kunna ha en viss allmänpreventiv effekt. Samtidigt kommer många överträdelse troligen vara av lindrigt slag och i de allvarligaste fallen finns det sannolikt oftast elektronisk övervakning som kan leda till omedelbara insatser. Det framstår dock som rimligt att det vid återkommande återfall, vilket tyder på en likgiltighet inför samhällets ingripanden, blir fråga om kortare fängelsestraff. Någon presumtion för ett kortare fängelsestraff så snart det är en överträdelse bör dock inte föreligga.

Straffskalans utformning m.m. vid hindrande av elektronisk kontroll

Den övervakade ska vara skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå eftersom det är angeläget att en beslutad elektronisk övervakning kan verkställas och att hindrande kan mötas med sanktioner. En motsvarande straffsanktion som i lagen om kontaktförbud samt för de preventiva vistelseförbuden bör därför införas även i fråga om hindrande av särskilda vistelseförbud. Det innebär att såväl grovt oaktsamma som uppsåtliga gärningar ska vara straffbara och att straffskalan ska sträcka sig från böter till fängelse i högst ett år. Brottsstypen ska föras in i 17 kap. brottsbalken och benämnas *hindrande av elektronisk övervakning av särskilt vistelseförbud*.

20.3.8 Regelbundna omprövningar och hävande av förbudet

Förslag: Sex månader efter frigivning ska den dömda hos övervakningsnämnden kunna ansöka om att vistelseförbudet ska hävas. Om ansökan avslås kan den dömda ansöka på nytt sex månader efter att avslagsbeslutet vunnit laga kraft.

Frågan om upphörande av vistelseförbud ska prövas vid ett sammanträde i övervakningsnämnden om någon part begär det.

Om något förtida beslut om upphörande inte fattas upphör vistelseförbudet när provotiden löper ut.

Skälen för förslaget

Ett beslut om vistelseförbud ska vara föremål för regelbunden omprövning

En så ingripande åtgärd som ett särskilt vistelseförbud måste omprövas regelbundet. Vid långa tidsperioder måste det kontinuerligt omprövas om risken som låg till grund för förbudet alltså gör sig gällande och därför måste också den nationella rätten innehålla en rätt till kontinuerliga omprövningar. En ordning som innebär att ett vistelseförbud gäller tills vidare utan att nödvändigheten av att inskränka rörelsefriheten bedöms innebär uppenbart en risk för att begränsningen går utöver vad som är förenligt med Europakonventionen. Detta gäller särskilt när förbudet grundas i personliga förhållanden som är föränderliga.

Om det gäller barn och unga är det också nödvändigt med regelbundna omprövningar för att säkerställa vad som är det bästa för barnet. Förhållanden kan förändras snabbt, särskilt i ungas liv.

Enligt vår mening är sex månader ett lämpligt omprövningsintervall med tanke på hur ingripande ett vistelseförbud kan vara i den dömdes vardagsliv. Ytterligare ett skäl för täta omprövningar är rörligheten i de kriminella miljöerna – det är befogat med täta omprövningar för att säkerställa att den utpekade miljön alltså är en risk för den dömda. Redan i dag gäller att elektronisk övervakning endast får beslutas med sex månader åt gången vilket innebär omprövning var sju till åtta månader. Kortare omprövningsintervall än så riskerar dock att leda till alltför stor administrativ börda för övervakningsnämnderna.

Om övervakningsnämnden skulle finna att det särskilda vistelseförbudet ska upphöra kan Kriminalvården i stället besluta om en mer ändamålsenlig vistelseföreskrift med stöd av 26 kap. 16 § brottsbalken för den som är villkorligt frigiven och ställd under övervakning under prøvotiden. I proportionalitetsbedömningen måste hänsyn tas till att den dömda redan dessförinnan varit föremål för rörelseinskränkningar.

Om inget beslut om upphörande fattas upphör det särskilda vistelseförbudet när prøvotiden löper ut.

Beslut om upphörande ska fattas av övervakningsnämnderna

Ytterligare en fråga är om omprövning bör ske i domstol eller om den kan förläggas i övervakningsnämnd. Det finns en tradition i svensk rätt av att frågor som är hänförliga till verkställigheten av ett straff inte prövas av domstol utan av Kriminalvården eller övervakningsnämnd. Till exempel överklagas Kriminalvårdens beslut i frågor om bland annat övervakning och utsedd övervakare, föreskrifter och elektronisk övervakning till övervakningsnämnderna.

Nämnderna har med andra ord erfarenhet av den typen av bedömningar som ska ske när ett särskilt vistelseförbud omprövas. Det är inte heller lämpligt att öka måltillströmningen till de allmänna domstolarna med en fråga som de inte är vana vid. Omprövningen bör därför göras av övervakningsnämnderna.

Beslut som fattas av övervakningsnämnden ska kunna överklagas till tingsrätt (jfr 37 kap. 11 § brottsbalken). Det ska införas en forumregel i 37 kap. som pekar ut vilken övervakningsnämnd som har forum.

Rätt till sammanträde

I dag gäller att den som begär det har rätt att höras muntligen i ett ärende hos övervakningsnämnden (se 37 kap. 6 § brottsbalken). Detta bör gälla också ärenden om upphörande av särskilda vistelseförbud och gör så utan lagändring.

21 Villkorlig frigivning endast vid särskilda skäl och efter tre fjärdedelar

21.1 Direktiven

Vi har i kapitel 12 redovisat vår slutsats att systemet med villkorlig frigivning inte bör ändras. Av direktiven följer emellertid ett uppdrag att oavsett ställningstagande i sak lämna ett förslag som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas, annat än om det finns särskilda skäl, och i så fall efter att tre fjärdedelar av den ådömda strafftiden har avtjänats. Vi ska lämna fullständiga författningsförslag. De tillkännagivanden som utredningen har beaktat återges i bilaga 3.

Enligt tilläggsdirektiven ska vi särskilt överväga vad som kan utgöra särskilda skäl för villkorlig frigivning i ett system som bygger på att villkorlig frigivning som huvudregel inte sker. Som exempel nämns skötsamhet under verkställigheten och låg risk för återfall i brott. Därtill ska vi föreslå de ändringar som behövs för att säkerställa att stöd och kontroll, till exempel övervakning, kan beslutas också i de fall den dömde inte frigives villkorligt.

I följande avsnitt lämnar vi de förslag vi är ålagda att lämna. Vi utgår från att reglerna om villkorlig frigivning inte ändras i något annat avseende än vad som beskrivs i detta kapitel. Vi anser inte heller att det system som beskrivs i detta kapitel ska kombineras med några av de förslag som vi står bakom och som presenterats i kapitel 10.

Sist i detta kapitel presenterar vi ytterligare ett förslag som vi förvisso inte förordar, men som vi anser är att föredra framför en ordning som följer av det förslag vi enligt tilläggsdirektiven är ålagda att lämna.

21.2 Villkorlig frigivning endast vid särskilda skäl

21.2.1 Omvänd presumtion samt vilka kriterier som ska utgöra särskilda skäl för villkorlig frigivning i ett reformerat system

Förslag: Om villkorlig frigivning som huvudregel inte ska beviljas, utan endast om det finns särskilda skäl, bör ”ska friges villkorligt” ersättas av ”får friges villkorligt” i lagtexten. På så sätt blir utgångspunkten i stället att dömda ska avtjäna hela den utdömda strafftiden i anstalt.

Lagtexten ska även ändras genom att kvotdelen som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras ökas från två tredjedelar till tre fjärdedelar.

Vid prövning av frågan om det finns förutsättningar för villkorlig frigivning, det vill säga särskilda skäl, ska särskilt beaktas om den dömde har:

1. deltagit i återfallsförebyggande åtgärder,
2. följt de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten, och
3. visat motivation till förändring.

Att även andra faktorer ska kunna beaktas följer av att ovanstående kriterier *särskilt* ska beaktas.

En omvänd presumtion och en större kvotdel

Om villkorlig frigivning som huvudregel inte ska beviljas, annat än om det finns särskilda skäl, bör presumtionen i lagtexten vändas och uttrycket ”ska friges villkorligt” ersättas av ”får villkorligt friges”. Genom att ändra ordföljden så att villkorligt kommer före friges hamnar större fokus på den förutsättningen, vilket är att föredra ur ett tydlighetsperspektiv.

För att säkerställa att villkorlig frigivning ska beslutas enligt en större kvotdel bör lagtexten även ändras avseende kvotdelen som ska avtjänas ökas från två tredjedelar till tre fjärdedelar.

Inledande reflektioner avseende särskilda skäl

Den viktigaste frågan att besvara om det ska införas ett system där villkorlig frigivning endast beviljas vid särskilda skäl är vilka kriterier som ska utgöra sådana skäl. Det har flera gånger tidigare konstaterats att det är svårt att finna klara och från principiell synpunkt godtagbara kriterier för individuella bedömningar på det sätt som krävs i ett sådant system. Vi instämmer i det som tidigare sagts och anser att kriterierna av förutsebarhetsskäl och med hänsyn till likabehandlingsprincipen inte bör vara alltför många. Kriterierna bör av samma skäl i största möjliga mån framgå av lag.

Den dömda har deltagit i återfallsförebyggande åtgärder och följt de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten

Enligt den nu gällande regeln i 26 kap. 6 a § brottsbalken ska vid prövningen om den villkorliga frigivningen ska skjutas upp särskilt beaktas om den dömda

1. under sin verkställighet i anstalten 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.

Den dömdes skötsamhet under anstaltsvistelsen har tidigare ansetts vara i princip det enda godtagbara kriteriet för att avgöra om villkorlig frigivning ska beviljas eller inte.¹ Även i ett reformerat system bör därför det avgörande för frigivningen vara om den dömda deltagit i anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja anpassningen i samhället samt om han eller hon i övrigt följt det som gäller. Genom att knyta beteendet under anstaltsvistelsen till prövningen av villkorlig frigivning är målet att bibehålla en prövningsordning, som precis som den nuvarande, tydligt uppmuntrar till gott beteende och deltagande i behandlings- och programverksamhet samt annat återfallsförebyggande arbete under straffverkställigheten.

¹ SOU 1995:91 s. 341.

Den föreslagna ordningen garanterar att vägran att delta i behandlingsprogram, till exempel för den som är dömd för grova vålds- och sexualbrott eller för våld i nära relationer, direkt kommer påverka möjligheten till villkorlig frigivning. Det behöver därför inte införas en särreglering som innebär att dessa kategorier är skyldiga att delta i behandlingsprogram för att kunna villkorligt friges på så sätt som riksdagen framfört i ett av sina tillkännagivanden (se om de relevanta tillkännagivandena i bilaga 3).

Visat motivation till förändring

Enligt direktiven är syftet med reformen att den villkorliga frigivningen ska vara mer av en förmån som kommer den som skött sig till godo. Det framstår då som lämpligt att det i prövningen ingår att se till om den dömde visat en motivation till förändring, det vill säga att han eller hon genom sitt beteende under straffets verkställighet har gett uttryck för en viljeinriktning att sluta begå brott. Även om prövningen av detta kriterium i viss mån kommer att överlappa det förstnämnda ger det Kriminalvården möjlighet att beakta särskilt gott beteende under anstaltsvistelsen när frågan om villkorlig frigivning avgörs. Det krävs en viss stabilitet i beteendeförändringen och att den är manifesterad på så sätt att den får stöd av yttre omständigheter, till exempel genom deltagande i program och annat återfallsförebyggande arbete samt genom den dömdes beteende mot personal och övriga intagna.

Övriga kriterier

Vi anser inte att det finns några andra kriterier som är lämpliga att ta upp i lagtexten. Det kommer dock vara möjligt att beakta även andra omständigheter än de som räknas upp, vilket följer av att de uppräknade särskilt ska beaktas. Eftersom ett beviljande av villkorlig frigivning alltid är till den dömdes fördel är det enligt vår mening acceptabelt att ha en något öppnare reglering i detta hänseende.

Övriga omständigheter som kan vara av betydelse kan vara ömmande skäl och verkan av fortsatt frihetsförlust (t.ex. mycket allvarlig sjukdom som innebär att den dömde eller någon närstående riskerar att drabbas särskilt hårt av ett fortsatt frihetsberövande; en slags humanitär ventil). Även den dömdes ålder kan påverka bedömningen.

Inte sällan finns goda skäl att särbehandla särskilt barn, men även unga personer som döms till fängelse i lindrigare riktning då de är särskilt mottagliga för fängelsestraffets kriminogena och negativa effekter. Här kan erinras om att det förslag som lämnats i betänkandet En översyn av regleringen av frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44), där det framhålls att vid verkställighet av frihetsberövande påföljder för barn och unga bör fokus vara att minska skadeverkningarna av inlåsningen. Bedömningen är vidare att en frihetsberövande påföljd för barn bör innehålla en obligatorisk och strukturerad övergång mellan verkställighet på institution och frihet, varvid systemet med villkorlig frigivning nämns särskilt. Slutsatsen är också att om reglerna ändras så att villkorlig frigivning inte ska utgöra en del av fängelsepåföljden minskar skälen för att föra över de unga lagöverträdarna till Kriminalvården.² I ett förändrat påföljdssystem för barn och unga bör därför den dömdes ålder kunna beaktas som ett skäl för att bevilja villkorlig frigivning.

Med tanke på att uppdraget är att avgöra vilka särskilda skäl som ska kunna beaktas för att bevilja villkorlig frigivning är det inte nödvändigt att som i till exempel Danmark skilja ut vissa grupper och helt utesluta dem som tillhör en sådan grupp från villkorlig frigivning. Det finns därtill stora svårigheter med att definiera dessa grupper på ett enhetligt sätt vilket gör att begrepp som ”kriminella gäng” eller ”kriminella nätverk” så långt möjligt bör undvikas som rekvisit i straffrättslig lagstiftning.

I nästkommande avsnitt redogörs för hur prövningsförfarandet kan vara uppbyggt i ett system som bygger på särskilda skäl för villkorlig frigivning.

21.2.2 Prövningsförfarandet

Förslag: Kriminalvården ska senast vid den tidigaste tidpunkten för utslussningsåtgärder enligt 11 kap. fängelselagen besluta i frågan om villkorlig frigivning kan beviljas.

Kriminalvårdens beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den dömda ska, precis som i dagens ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning, ha rätt till ett offentligt biträde

² SOU 2023:44 s. 281.

om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Det ska finnas ett krav på skyndsamt handläggning i domstolarna.

Kriminalvården ska ha möjlighet att pröva frågan om villkorlig frigivning på nytt.

Vissa följändringar krävs i 12 kap. fängelselagen.

Beslutsordningen

Det är Kriminalvården som i nuvarande system fattar beslut om uppskjuten villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6–7 §§ brottsbalken.

Den villkorliga frigivningen har under mycket lång tid varit närmast ett normalt led i straffverkställigheten, oavsett om reglerna till det yttre varit fakultativa eller obligatoriska. Med den förståelsen av institutet är det rimligt att beslutanderätten om senareläggning av den villkorliga frigivningen åvilar Kriminalvården, som är den myndighet som ansvarar för att verkställa utdömda påföljder (se 1 § förordning med instruktion för Kriminalvården). Frågan är då vilken beslutsordning som bör gälla i ett reformerat system av det slag vi nu beskriver.

Som framgått av förslaget anser vi att ett beslut om beviljande av villkorlig frigivning i ett system som bygger på särskilda skäl i så stor utsträckning bör ske utifrån de kriterier som redan i dag används för att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning. Kriminalvården fattar också ett straffidsbeslut i samband med verkställighetens inledande. Det beslutsunderlag som skulle krävas i ett reformerat system kommer således att finnas inom Kriminalvården. Myndigheten är därtill väl förtrogen med de prövningar som ska göras. Det är inte heller fråga om att i någon stor utsträckning föra in prognostiska bedömningar i systemet, vilket hade kunnat motivera en förändrad beslutsordning.³

Beslut om att bevilja villkorlig frigivning är därtill ett beslut som hör till verkställigheten av ett fängelsestraff, vilket är en beslutstyp som i princip undantagslöst fattas av Kriminalvården. Detta talar för att beslutsrätten alltså bör åvila myndigheten. Det finns också utarbetade rutiner för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning inom

³ Som framgått tidigare är Europakonventionen art. 6 inte tillämplig på frågor som rör villkoren för verkställighet eller tillämpning av ett sådant fängelsestraff, se t.ex. Boulois mot Luxemburg p. 87, Vasilescu mot Belgien p. 121 och Pacula mot Belgien p. 47. Om ett efterföljande beslut däremot ändrar typen av eller varaktigheten av det straff som tidigare utdömts är däremot art. 6 tillämplig, se t.ex. Ezech och Connors mot Förenade kungariket.

myndigheten, vilket torde förenkla framtagandet av rutiner för den nya ordningen – särskilt eftersom kriterierna i stor utsträckning kommer att överensstämja med det nuvarande systemet. Beslut om villkorlig frigivning bör alltså även i ett reformerat system fattas av Kriminalvården.

När ska beslutet fattas och möjligheterna till överklagande

Om ett system som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas införs måste det avgöras vid vilken tidpunkt beslutet om villkorlig frigivning ska ske bör fattas.

I det nuvarande systemet är det inte lagreglerat när prövningen av uppskjuten villkorlig frigivning ska ske. Ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning meddelas i normalfallet vid ett tillfälle under verkställigheten och ska enligt Kriminalvårdens interna riktlinjer helst fattas så sent som möjligt eftersom det innebär att så lång tid som möjligt av verkställigheten kan beaktas i beslutet. Ett ställningstagande i frågan om villkorlig frigivning är dock en förutsättning för att kunna besluta om särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. fängelselagen. Om det inte är uppenbart att förutsättningar för att besluta om särskilda utslussningsåtgärder saknas, ska därför bedömningen av uppskjuten villkorlig frigivning göras innan halva strafftiden har avtjänats.

I ett förändrat system måste beslutet fattas vid en tidpunkt som möjliggör villkorlig frigivning på tre fjärdedelsdagen eller vid någon annan kvotdel som gäller.

I Danmark gäller till exempel att beslutet ska fattas fyra veckor före två tredjedelsdagen (1 § lösladelsesbekendtgørelsen nr 1024 af 28/06/2022). I Norge ska, om den dömda nekas villkorlig frigivning, frågan värderas löpande och efter en viss tid beroende på strafflängd.⁴

En prövning av villkorlig frigivning måste ske i så god tid att prövningen, inklusive eventuell överklagandeprocess, är klar före inträdet av tre fjärdedelar av strafftiden. En ordning som ligger i linje med

⁴ Se Retningslinjer til straffegjennomføringsloven, revidert 14. oktober 2019, lov- og forskriftsbestemmelser oppdatert 16. januar 2023, kommentaten till strgfjl. § 42: Dersom domfelte nektes løslatelse på prøve, skal løslatelsesspørsmålet vurderes fortløpende, og senest innen 3 måneder etter at løslatelsen i medhold av straffegjennomføringsloven § 42 første ledd ellers kunne ha funnet sted. For domfelte som er dømt til fengselsstraff fra 5 til 12 år, skal vurderingen skje senest innen 6 måneder, og for domfelte som er dømt til fengselsstraff i mer enn 12 år, skal vurderingen skje senest innen ett år. Dersom det etter ovennevnte frister fortsatt er grunnlag for å nekte domfelte løslatelse på prøve, skal spørsmålet vurderes fortløpende, senest innen henholdsvis nye 3 eller måneder eller ett år fra forrige vedtak, jf. annet ledd.

den nuvarande, där det sker en samlad prövning mot slutet av verkställigheten, framstår som rimlig. Vi anser dock inte att detta behöver framgå av lagtext, utan enligt vad som gäller nu bör de närmare rutinerna utarbetas av Kriminalvården. Däremot bör det framgå av lagtexten att Kriminalvården senast vid den tidigaste tidpunkten för särskilda utslussningsåtgärder ska besluta i frågan.

Om Kriminalvården skulle komma fram till att villkorlig frigivning inte ska beviljas måste den dömde ha rätt till en domstolsprövning. Beslutet bör därför kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den dömde bör, precis som i dag gäller i ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning, få ett offentligt biträde förordnat för sig i en sådan överklagandeprocess, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. 38 kap. 14 § brottsbalken bör ändras för att svara mot detta.

38 kap. 14 § brottsbalken bör vidare ändras så att det framgår att Kriminalvårdens beslut att inte bevilja villkorlig frigivning enligt den kvotdel som gäller får överklagas, liksom 38 kap. 19 § så att det tydliggörs att mål om villkorlig frigivning ska handläggas skyndsamt i domstolen. Detta bör precis som enligt gällande regler avse samtliga instanser.

Kriminalvården ska också ha möjlighet att pröva frågan om villkorlig frigivning på nytt om ändrade förhållanden ger anledning till det. På så sätt ska myndigheten ändra ett redan fattat gynnande beslut om villkorlig frigivning samt fatta ett nytt beslut om att bevilja villkorlig frigivning efter att ett inledande avslagsbeslut.

Det krävs vissa följdändringar i fängelselagen 12 kap. 1 och 3 §§ med anledning av att reglerna om villkorlig frigivning ändras.

21.3 Övervakning i ett system utan villkorlig frigivning samt åtgärder vid misskötsamhet

Förslag: Även den som friges när hela straffet är avtjänat ska få ett års provotid under vilken han eller hon kan ställas under övervakning.

Om den frigivne allvarligt missköter sig ska övervakningsnämnden kunna besluta att den frigivne ska tas in i kriminalvårdsanstalt under en tid om högst tre månader varje gång. Frihetsberövandet får dock som längst uppgå till motsvarande det fängelsestraff som avtjänats och aldrig pågå efter provotidens utgång.

Det ska inte längre vara möjligt att skjuta upp tidpunkten för den villkorliga frigivningen (jfr 26 kap. 6 a § brottsbalken).

21.3.1 Skälen för förslaget

Övervakning

Vi är ålagda att lämna ett förslag som säkerställer att stöd och kontroll, till exempel övervakning, kan beslutas i de fall den dömde inte friges villkorligt utan friges först när den nominella strafftiden är slut. Ett sådant förslag har enligt vår kartläggning aldrig tidigare lämnats. I tidigare betänkanden har endast angetts att det *torde* gå att skapa ett system som tillgodoser övervakning även utan villkorlig frigivning.⁵ Inom ramen för arbetet i denna utredning har det dock visat sig vara synnerligen svårt att konstruera ett system med övervakning efter att hela strafftiden är avtjänad i anstalt.

Vi har ingående övervägt hur övervakning kan anordnas i ett system utan villkorlig frigivning. Vår slutsats är att det inte är möjligt att åstadkomma en sådan ordning utan genomgripande och i viss mån systemfrämmande förändringar, särskilt om det ska finnas reaktioner att tillgå vid misskötsamhet, vilket vi anser nödvändigt.

Svårigheten består främst i att det inte är förenligt med Europakonventionen att låta ett straff pågå under längre tid än det nominella straff som domstolen dömt ut i brottmålet. Detsamma gäller om de tillkommande övervakningsåtgärderna inte beslutas som en del av

⁵ Se t.ex. prop. 1983/83:85 s. 37 där departementschefen framhåller att det "Åtminstone teoretiskt sett synes det vara tänkbart att bygga upp ett påföljdssystem där man i andra former tar tillvara de fördelar som anses vara förenade med villkorlig frigivning."

brottmålsdomen eller framgår uttryckligen av lagtext. Att till exempel frige någon vid utgången av strafftiden vid äventyr av att denne vid misskötsamhet kan tas in i anstalt på nytt – det vill säga som ett slags tilläggsstraff – är alltså inte möjligt. En sådan ordning skulle strida mot förbudet om dubbelbestraffning (*ne bis in idem*) i art. 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll, men också mot grunderna bakom art. 6 (rätten till en rättvis rättegång).⁶ Det är inte heller ett alternativ att ålägga en administrativ myndighet en sådan befogenhet. Straff måste dömas ut av domstol eller av ett domstolsliknande organ.

Vår slutsats är därför att det, för att få till stånd en övervakning eller andra stödåtgärder vid en frigivning när den nominella strafftiden är slut, är en förutsättning att övervakningstiden eller andra frigivningsförberedande åtgärder antingen ryms inom ramen för det utdömda straffet eller bygger på frivillighet.

Även om frivilligt deltagande i återfallsförebyggande åtgärder under övervakning givetvis är något positivt framstår det inte som ett rimligt alternativ. Vi är ålagda att föreslå 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. Det finns en uppenbar risk för att övervakning inte kommer till stånd där den verkligen behövs om den dömde ska samtycka till åtgärden. Det är helt enkelt inte särskilt sannolikt att den mest återfallsbenägna kommer att underkasta sig övervakning eller andra kontrollåtgärder på frivillig grund.

Den enda lösningen som vi menar står till buds är därför att införa en obligatorisk prövotid som framgår av lag även för de som inte frigives villkorligt. I realiteten innebär detta att fängelsestraffet i dessa fall blir ett slags kombinationsstraff, bestående av en del i fängelse och en del i övervakad frihet.

Precis som enligt nuvarande system med andra ord, men med en förlängning av den tid som avtjänas i anstalt samt en tillkommande prövotid också när frigivningen inte är villkorlig. Ordningen innebär således en skärpning i två led för den grupp som inte frigives villkorligt: dels får de avtjäna hela sitt fängelsestraff i anstalt, dels får de en obligatorisk prövotid. Vi vill återigen framhålla att en sådan ordning inte är något som vi förordar.

⁶ En sådan ordning bereddes i Finland i samband med att kombinationsstraffet infördes men avfärdades efter remissbehandlingen just eftersom det riskerade att komma i konflikt med förbudet om *ne bis in idem*, se RP 268/2016 rd s. 14.

Prövotiden bör i dessa fall alltid vara ett år (det vill säga inte vara beroende av strafftiden) eftersom det är att föredra ur ett förutsebarhetsperspektiv att tiden framgår av lag och gäller lika för alla.

Ett annat alternativ som vi övervägt är att ge domstolen som dömer i brottmålet befogenhet att i vissa fall besluta om att övervakning ska ske efter den del av straffet som avtjänas i anstalt. Övervakningen skulle då vara ett slags förstärkningsalternativ till fängelse, till exempel vid vissa särskilt integritetskränkande brott samt vid allvarliga återfalls-situationer, där behovet av övervakning framstår som särskilt angeläget. Även genom en sådan ordning blir den efterföljande övervakningen en del av det ådömda straffet och en sådan straffart är därför förenlig med Europakonventionen.

Problemet med en sådan ordning är dock att domstolen inte vet om den dömda kommer att beviljas villkorlig frigivning eller inte när domen i brottmålet beslutas. Det är också oklart vad domstolen ska bygga sitt ställningstagande på och det finns en uppenbar risk för att en sådan ordning inte kommer att träffa rätt. En sådan ordning skulle också föra med sig att det saknas möjlighet att beakta hur den intagnes förhållanden utvecklas under verkställighetstiden, vilket går tvärtemot reformens syfte som enligt tilläggsdirektiven är att bevilja villkorlig frigivning efter förtjänst.⁷

Det nu sagda visar för övrigt också varför det inte är lämpligt att införa en ordning som ger domstolarna större inflytande avseende villkorlig frigivning, något som nämns som ett alternativ i våra direktiv. På en generell nivå anser vi inte heller att det är lämpligt att föra över verkställighetsfrågor till domstolarna i större utsträckning än nu utan att de frågorna alltjämt bör åligga Kriminalvården.

I valet mellan dessa två alternativ – obligatorisk prövotid eller större inblandning av domstol – har i övrigt främst kravet på förutsebarhet varit avgörande. Det har visat sig svårt att skapa en reglering som ger domstolen större inflytande och som i tillräcklig grad svarar mot kraven på förutsebarhet och likabehandling. Risken för en ojämn rättstillämpning framstår som uppenbar. Genom att ange klart i lagtext vad som gäller uppstår inga tillämpningsproblem och det är förutsebart vad som gäller. Ett sådant förslag överensstämmer också med vårt uppdrag enligt tilläggsdirektiven: att lämna ett förslag som innebär att över-

⁷ Se SOU 1981:92 s. 101 där en liknade ordning föreslogs men sedan avfärdades i prop. 1982/83:85 s. 44 ff. och 116.

vakning kan komma till stånd i alla fall där villkorlig frigivning inte sker.

Det är också därför vi inte anser att det är en lämplig väg framåt att i detta läge föreslå en motsvarighet till det finska kombinationsstraffet. Även det riskerar att träffa för snävt, sett till vårt uppdrag i denna del som är att se till att övervakning kan komma till stånd i *alla* fall där strafftiden avtjänas fullt ut i anstalt. Det bör därför framgå av lagtext att också den som inte frigives villkorligt är under ett års prøvotid efter frigivning. Under den prøvotiden ska den dömda, precis som i nuvarande system, kunna ställas under övervakning och åläggas olika föreskrifter.

21.3.2 Reaktioner vid misskötsamhet

För båda de ovan presenterade alternativen finns ännu en betydande nackdel och det är att det inte finns någon sanktion, utöver tillsägelser och varning, att ta till om den dömda missköter sig under prøvotiden. Det finns ju inget reststraff att förverka när den dömda avtjänat hela straffet i anstalt. En förändring som innebär att fler avtjänar hela sin strafftid i anstalt innebär således att det latent straffhot som finns i dagens system förloras. Frågan hur detta ska lösas är mycket komplicerad.

Även om en prøvotid och tillhörande övervakning i vissa fall kan tänkas fungera utan påtryckningsmedel framstår det som osäkert att det skulle göra det för den grupp som inte kommer att frigives villkorligt i ett reformerat system. Det är ju de som inte tagit vara på möjligheterna till förbättring under sin tid som inlåst som inte kommer att villkorligt frigives. De skötsamma kommer däremot att frigives villkorligt. Att planera och försöka genomföra olika återfallsförebyggande åtgärder skulle ta stora resurser i anspråk och den dömda skulle kunna missköta sin övervakning och strunta i sina föreskrifter utan risk för någon mer ingripande sanktion än varning. Om Kriminalvårdens resurser ska nyttjas effektivt och ändamålsenligt måste därför någon form av sanktionsordning skapas. En ordning med prøvotid och övervakning kan med andra ord inte försvaras om det inte finns möjlighet att reagera kraftfullt vid misskötsamhet. Resurser måste användas där de gör nytta.

Det är därför nödvändigt att införa någon ytterligare form av reaktionsmöjlighet för att säkerställa att den dömda underkastar sig beslutad övervakning och tillhörande föreskrifter. Att utforma ett sådant sanktionssystem är emellertid förknippat med stora svårigheter. Efter noggrant övervägande är det enda alternativ som vi menar står till buds att ge övervakningsnämnden möjlighet att återinta den frigivne i anstalt i upp till nittio dagar vid allvarlig misskötsamhet. Om det framgår av lagtexten att det är en potentiell rättsföljd vid misskötsamhet bedömer vi att ordningen är förenlig med Europakonventionen.

I enlighet med vad som gäller enligt nuvarande system bör inte en sådan åtgärd tillgripas som första åtgärd. I första hand bör ett inskräpande samtal hållas och föreskrifterna förändras och därefter bör varning delas ut. Endast om den frigivne i ett sådant läge fortsätter att missköta sin övervakning bör de bli aktuellt att återinta honom eller henne i anstalt under en tid.

För att bibehålla någon form av proportionalitet i systemet måste dock en begränsning införas. Det framstår inte som rimligt att den som dömts till två månaders fängelse och som avtjänat hela tiden i anstalt och sedan missköter sig under sin prøvotid får avtjäna längre tid än så i fängelse på grund av misskötsamhet. Återintagningen bör därför aldrig kunna vara längre än att den som högst motsvarar det ursprungliga straffet som dömts ut i brottmålet. Detta ska gälla också om återintagning aktualiseras vid flera tillfällen under prøvotidsåret – den sammanlagda tiden i anstalt får aldrig överstiga den utdömda strafftiden. Ytterligare en begränsning måste vara att ett frihetsberövande som beslutas med stöd av denna regel aldrig får pågå utöver prøvotiden.

Ett annat alternativ som vi övervägt är att införa en ny brottstyp som tar sikte på misskötsamhet under övervakning. Inspiration kan hämtas från till exempel brottstypen hindrande av elektronisk övervakning i samband med kontaktförbud som förenats med elektronisk övervakning (se 25 § kontaktförbudslagen).⁸ Ordningen är dock behäftad med ett antal nackdelar. Förutom att ännu en brottstyp riskerar att bli en stor påfrestning för rättsväsendet är det svårt att avgränsa det kriminaliserade området. Minsta lilla misskötsamhet kan rimligen inte vara straffbar. Vi anser därför inte att en ny brottstyp är ett lämp-

⁸ Den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå döms för hindrande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år.

ligt alternativ utan att den allra grövsta misskötsamheten bör mötas med ett återintagande i anstalt.

Den bestämmelse som i dag möjliggör för uppskjuten tidpunkt för villkorlig frigivning (26 kap. 6 a § brottsbalken) ska utmönstras eftersom den inte behövs i ett sådant system som beskrivs i detta kapitel. Den ska däremot fortsatt gälla för de som före ikraftträdandet dömts till fängelsestraff.

21.4 Återfall i brott och villkorlig frigivning

Bedömning: Återfall i brott ska inte vara ett absolut hinder mot villkorlig frigivning, men kommer att ha direkt betydelse för frågan om villkorlig frigivning utan att det särskilt anges i lag i ett sådant system som vi är ålagda att lämna förslag till.

21.4.1 Skälen för bedömningen

I ett system för villkorlig frigivning som bygger på en omvänd presumtion, det vill säga att sådan endast får ske vid särskilda skäl, bedömer vi att den dömdes tidigare brottslighet kommer att spela en avgörande betydelse utan att det framgår särskilt av lagtext. Det kan givetvis inte uteslutas att också den som återfaller i brott någon gång genomgår behandling, är skötsam under sin verkställighet samt uppvisar motivation till förändring och då kan friges villkorligt, men i stor utsträckning kommer straffet att avtjänas fullt ut i återfallssituationer. På så sätt uppnås det som anges i riksdagens tillkännagivande i ett reformerat system utan att någon särreglering införs (se bilaga 3).

Det är viktigt att framhålla att återfall i brott redan beaktas skärpande inom ramen för det nuvarande straffsystemet. Vid påföljdsvalet kan återfall, tillsammans med brottets art och straffvärde, utgöra ett skäl för att bestämma påföljden till fängelse. Därtill gäller enligt 34 kap. 5 § brottsbalken en presumtion för att den villkorligt medgivna friheten ska förklaras förverkad om den dömda återfaller i brott under prövotiden. Slutligen kan återfallet, om det inte beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet, påverka straffmätningen enligt 29 kap. 4 § brottsbalken. Det finns således redan i dag goda förutsättningar att

beakta återfall i skärpande riktning. Vi ger också i kapitel 10 och 11 förslag som innebär att återfall kommer att beaktas i större utsträckning. Det saknas därför enligt vår mening anledning att låta återfall i brott i sig påverka frågan om villkorlig frigivning även om systemet behålls intakt. Återfall är redan av stor betydelse för många av de bedömningar som sker inom ramen för påföljdsbestämningen i brottmål.

21.5 Ett alternativt förslag vid allvarlig och integritetskränkande brottslighet?

21.5.1 Särreglering vid allvarlig brottslighet

Vår utgångspunkt är att det fortsatt ska föreligga en presumtion för villkorlig frigivning efter att två tredjedelar av strafftiden är avtjänad. Vi föreslår också att samtliga som döms till tidsbestämda fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning. Med det dock inte sagt att det inte finns anledning att fundera över om skälen för att skjuta upp tidpunkten för frigivning är ändamålsenligt utformade. I dag kan enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken särskilt två faktorer påverka frigivningstidpunkten, då det särskilt ska beaktas om den dömde under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt:

1. inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller
2. annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Det finns möjlighet att lägga till ytterligare kriterier att beakta i prövningen av om villkorlig frigivning ska senareläggas. Det skulle till exempel kunna handla om att det också ska beaktas om den dömde har gjort sig skyldig till brott av allvarligt slag som riktat sig mot eller inneburit fara för någons liv, hälsa, frihet eller frid. Med en sådan reglering skulle man, i de fall där samhällets behov av skydd är särskilt påtagligt med hänsyn till brottslighetens karaktär, kunna beakta detta som ett skäl för att inte frige en person på två tredjedelsdagen. Ytterligare ett alternativ är att låta kvotdelen som ska avtjänas i anstalt vara större, till exempel tre fjärdedelar, vid sådan allvarlig brottslighet. Att på olika sätt ha särregleringar vid allvarlig brottslighet har föreslagits

i tidigare utredningar, till exempel av Psykiatrilagsutredningen, och då har det framförts att det torde finnas större möjlighet att motivera en särreglering i sådana fall.⁹Vidare har en liknande särreglering funnits tidigare och är därmed inte systemfrämmande på det sätt som vissa delar av den ovan beskrivna ordningen är. Ett sådant tillägg är därför enligt vår mening klart att föredra framför en övergång till ett system som bygger på en presumtion mot villkorlig frigivning. Vi instämmer i att det kan vara enklare att motivera särlosningar just vid sådan brottslighet.

När fråga är om sådan brottslighet som nu diskuteras finns också en särreglering i flera nordiska och europeiska länder och den motiveras inte sällan av hänsyn just till allmänhetens säkerhet. Man kan hävda att samhällsskyddsaspekter gör sig gällande med sådan styrka att den villkorliga frigivningen bör ske senare i dessa fall.

Fängelsestraffet fyller också olika funktioner, varav en är att genom själva frihetsberövandet bereda samhället och potentiella brottsoffer skydd mot fortsatt brottslighet från den dömdes sida, det vill säga ökad inkapacitering. En särreglering vid vissa kvalificerade brott tillgodoser således ett legitimt intresse.

Ett ytterligare alternativ som kan övervägas mot bakgrund av den allvarliga brottsutveckling vi sedan en tid tillbaka har i vissa kriminella miljöer skulle vara att låta de som begår brott i vissa sådana miljöer avtjäna längre tid i anstalt. Här skulle det till exempel kunna införas en ordning som innebär att om domstolen tillämpat 29 kap. 2 a § brottsbalken i sin straffvärdebedömning så ska den dömda frigis villkorligt först efter tre fjärdedelar avtjänad strafftid.

Vid en sammantagen bedömning har vi stannat vid en alternativ lösning som innebär att två omständigheter kombineras på så sätt att det kan beaktas dels att det är fråga om en viss typ av allvarlig brottslighet, dels att domstolen tillämpat 29 kap. 2 a § brottsbalken i sin straffvärdebedömning. Frågan är om detta ska beaktas vid prövningen av tidpunkten eller genom att det alltid är en större kvotdel i dessa fall?

⁹ SOU 2012:17 s. 520 och gällande villkorlig frigivning t.ex. prop. 1982/83:85 s. 45.

21.5.2 Lagtekniska modeller: senarelagd frigivningstidpunkt eller större kvotdel?

Som framkommit ovan finns det i huvudsak två modeller att välja mellan när ändringar av reglerna om villkorlig frigivning diskuteras: antingen kan möjligheterna till senareläggning utökas eller så kan kvotdelen ökas i vissa fall.

Båda alternativen innebär att en större andel av strafftiden ska avtjänas på anstalt. En fördel med större kvotdel är att en sådan reglering är förutsebar och enkel. Genom kvotdelar behålls också kopplingen till den utdömda strafftiden och proportionalitetsprincipen respekteras därför i större utsträckning än vid ökad möjlighet att skjuta upp frigivningstidpunkten.

Att utöka möjligheten att skjuta upp frigivningstidpunkten är således mindre förutsebart och blir i ännu större utsträckning beroende av skönsmässiga bedömningar i det enskilda fallet. Likabehandlingen riskerar därför att försämrats. Det måste också i dessa fall finnas möjligheter att få saken omprövad, på så sätt att deltagande i till exempel behandling kan leda till ett annat beslut i frigivningsfrågan. Om kvotdelen ökas står det från början klart vad som gäller.

Det minst dåliga alternativet är därför, precis som anges i tillkännagivandena, att öppna upp för senareläggning av den villkorliga frigivningen enligt en särskild kvotdel vid viss allvarlig, integritetskränkande brottslighet.

På detta sätt begränsas användningsområdet till de situationer där det utifrån samhällsskyddsaspekter framstår som mest angeläget att förlänga tiden i anstalt. Enligt vår mening är det endast vid allvarlig brottslighet av integritetskränkande slag som en sådan särreglering kan motiveras. Genom denna konstruktion åstadkoms inkapaciteringseffekter, men utan att osäkerhetsfaktorer som till exempel hög risk för återfall i allvarlig brottslighet måste vägas in i frigivningsprövningen. En liknande särreglering har också gällt tidigare och är därför inte främmande för den svenska rättsordningen. Beaktas bör dock att ordningen avskaffades för att den ansågs orättvis. Återigen bör också framhållas att detta inte är ett alternativ som vi förordar, men vi för fram det eftersom vi anser att det är ett klart bättre alternativ än att de förändringar som framgår av tilläggsdirektiven till utredningen genomförs. Som framkommit i kapitel 12 anser vi att en mer träffsäker väg

framåt är att i flera avseende skärpa upp det nu gällande systemet med villkorlig frigivning.

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

Alternativt förslag: Om regeringen – trots de skärpningar som utredningen står bakom och de argument för dagens system som utredningen har fört fram – ändå finner att den villkorliga frigivningen bör skärpas anser vi att en större kvotdel (3/4) vid allvarliga brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid är att föredra framför att vända på presumtionen så att villkorlig frigivning endast beviljas vid särskilda skäl.

En större kvotdel bör i första hand begränsas till viss särskilt allvarlig och integritetskränkande brottslighet i de fallen där strafftiden är minst sex år. Domstolen ska förordna om den högre kvotdelen i brottmålsdomen.

En större kvotdel bör i andra hand gälla alla som friges villkorligt.

21.5.4 Skälen för förslaget

Beslutsordningen med mera

Om regeringen, trots utredningens förslag och slutsatser, anser att den villkorliga frigivningen bör skärpas utöver de förslag som vi lämnat, presenterar vi ytterligare ett förslag som vi bedömer är ett mer effektivt, träffsäkert och kostnadseffektivt förslag än att ändra systemet för alla som döms till fängelse. Vi förordar alltså inte det här förslaget, men anser att det bör övervägas om systemet ska ändras.

Som framgått ovan är det enligt vår mening främst vid brottslighet som är särskilt integritetskränkande som en särreglering kan motiveras.¹⁰ Det är också i sådana fall som domstolen har möjlighet att tillämpa 29 kap. 2 a § brottsbalken i sin straffvärdebedömning.

¹⁰ I denna del ansluter vi oss således till det som till exempel Psykiatrilagsutredningen anför, nämligen att det vid återfall i sådan särskilt integritetskränkande brottslighet torde finnas större möjlighet att motivera en särreglering, se t.ex. SOU 2012:17 s. 520 och gällande villkorlig frigivning t.ex. prop. 1982/83:85 s. 45.

Detta alternativ innebär således att kvotdelen som måste avtjänas i anstalt ökas för vissa kategorier av dömda, men att systemet i övrigt kvarstår oförändrat på så sätt att det ska finnas en presumtion för villkorlig frigivning efter två tredjedelar av den avtjänade strafftiden i om det inte är fråga om viss typ av brottslighet. En större kvotdel vid viss allvarlig brottslighet kan vidare rättfärdigas av att samhällets behov av skydd är särskilt påtagligt i just de fallen. Genom kravet på att den dömda ska dömas till minst 6 års fängelse tillgodoses kravet att det bara är vid särskilt allvarlig brottslighet som den större kvotdelen ska gälla. Eftersom särregleringen gäller vid en viss strafftid som framgår av domslutet innebär det att även straffmättningsvärdet, till exempel efter beaktande av den dömdes ålder eller av billighetsskäl enligt 29 kap. 5 § brottsbalken, måste uppgå till fängelse i minst 6 år.

Då det är den strafftid som framgår av domslutet som är relevant för frågan om större kvotdel anser vi att det måste vara domstolen som beslutar om villkorlig frigivning efter denna. Det kommer till exempel vid flerfaldig brottslighet vara nödvändigt att bedöma om en del av denna är så allvarlig att straffvärdet är minst sex år. Det är inte tillräckligt att ett vapenbrott har ett straffvärde om fem år och en grov misshandel ett straffvärde om två år – det måste finnas brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid som har ett straffvärde om sex år. Den bedömningen kan i vissa fall vara synnerligen svår att göra i efterhand och därför är det vår bedömning att den domstol som dömer i brottmålet måste avgöra om villkorlig frigivning ska ske efter en större kvotdel. Att verkställande myndighet – Kriminalvården – ska åläggas att göra en sådan bedömning i samband med att strafftidsbeslutet fattas kan inte komma i fråga. En sådan ordning skulle lägga en orimligt stor börda på den enskilde beslutsfattaren i Kriminalvården och skulle föra med sig stor risk för en ojämn tillämpning. Det är också en fördel att den dömda redan i samband med domen får reda på att han eller hon kommer att friges enligt den större kvotdelen. I andra hand kan systemet ändras så att en större kvotdel gäller över hela linjen. Detta är inte heller något som vi förordar. Vi hänvisar här till våra resonemang om kvotdelen i kapitel 12. I dessa fall kan Kriminalvården fortsatt besluta om villkorlig frigivningen eftersom en sådan ordning är densamma som i dag, men enligt en annan kvotdel.

Om regeringen inte anser att något av dessa alternativ utgör en tillräcklig skärpning skulle det förstås också vara möjligt att kombinera de båda alternativen, på så sätt att den högre kvotdelen gäller över hela

linjen samtidigt som möjligheten till villkorlig frigivning därutöver inskränks ytterligare för brottslighet som är särskilt integritetskränkande. Enligt vår mening finns det, i linje med vad vi har anfört om ett system med villkorlig frigivning endast vid särskilda skäl, mycket starka skäl som talar mot en sådan ordning.

Vi anser sammanfattningsvis att en särreglering i nu angiven riktning bör övervägas som ett alternativ till ett system som bygger på villkorlig frigivning endast vid särskilda skäl. Om reglerna ska skärpas är vår starka rekommendation till regeringen att välja det ovan diskuterade alternativet innebärande att kvotdelen som ska avtjänas i anstalt höjs för vissa kategorier av dömda samtidigt som systemet i övrigt kvarstår oförändrat.

Några avslutande ord om omvandling av fängelse på livstid

Den som döms till fängelse på livstid kan efter tio års avtjänande ansöka om omvandling av straffet till ett tidsbestämt fängelsestraff (se vidare kap. 9). I den prövningen ska rätten enligt 4 § lagen om omvandling av fängelse på livstid bland annat beakta vad som av domen framgår om de omständigheter som legat till grund för straffmätningen. Av tredje stycket framgår att om ansökan bifalls ska fängelsestraffets längd bestämmas bland annat med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning. Om den dömda är dömd för sådan brottslighet som avses i detta förslag, vilket han eller hon i princip alltid kommer att vara, har rätten därför redan enligt gällande regler möjlighet att beakta det när längden av fängelsestraffet bestäms.

22 En minskad möjlighet till permission för vissa dömda

22.1 Ett alternativt förslag som innebär att rätten till permission inskränks

22.1.1 Uppdraget och vissa inledande anmärkningar

Vår slutsats i kapitel 13 är att rätten till permission inte bör inskränkas generellt utan i stället stärkas upp i vissa avseenden. Det ska till exempel tydliggöras att Kriminalvården ska beakta om den dömda deltagit i anvisade återfallsförebyggande åtgärder i sin permissionsprövning.

Alldeles oavsett ställningstagande i sak följer dock med uppdraget en skyldighet att lämna ett förslag som innebär att rätten till permission och annan tillfällig vistelse inskränks för vissa dömda. Det framgår vidare av tilläggsdirektiven att en sådan inskränkning bland annat bör övervägas i relation till brottsaktiva personer inom kriminella nätverk. Möjligheterna till obevakade permissioner ska också ses över med inriktningen att de ska minska just i relation till denna grupp.

Inledningsvis vill vi framhålla att det inte är oproblematiskt att inskränka rätten till permission för vissa dömda av den anledningen att de bedöms tillhöra en viss kriminell gruppering. Det kan naturligtvis hävdas att riskerna för misskötsamhet är större för personer med en koppling till kriminella nätverk eftersom de löper större risk för olika påtryckningar från andra i deras eller konkurrerande kriminella nätverk. Någon särskild statistik som visar detta finns dock inte, och som visats i kapitel 13 är det relativt sett få som missköter sig under permission.

Utifrån syftet med permission – att förbereda den dömda inför ett liv utanför anstalt samt tillse att han eller hon bibehåller kontakt med sin familj eller barn – är det viktigt att det alltid är den individuella risken som beaktas inför till exempel en permissionsprövning. Om

riskerna inte hanteras och någon frigivningsförberedelse överhuvudtaget inte sker för denna grupp minskar den återfallsförebyggande potentialen av sådana åtgärder, vilket riskerar att öka återfallen i brott.

Det är vidare så att det redan med stöd av nuvarande regler finns möjlighet att åstadkomma den efterfrågade inskränkningen genom beslut om särskilda villkor med stöd av 1 kap. 7 §). Är det av säkerhetsskäl nödvändigt att inte bevilja permission ska ett beslut om ett särskilt villkor med den innebörden fattas och därefter får beslut som strider mot villkoret inte meddelas. Ofta handlar det om att enbart permission med personal medges. En brottsaktiv person i ett kriminellt nätverk kommer således redan enligt nuvarande regler att ha en mer inskränkt rätt till permission än andra. Han eller hon kommer genom ett beslut om särskilda villkor få sin rätt till vistelse utanför anstalt inskränkt i de fall där det på grund av till exempel en gängkoppling finns en större rymningsbenägenhet. Att en sådan koppling ska beaktas såväl inför beslut om särskilda villkor som i en konkret riskbedömning inför permission framgår av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (se 10 kap. 1 § 5 och allmänna råd till 1 kap. 7 § fängelselagen).

Det är därför svårt att se att det skulle finnas ett behov av ytterligare inskränkningar gentemot denna grupp. Användningen av särskilda villkor har också ökat kraftigt över tid: 2020 fattades 967 beslut och 2022 fattades 1 324 beslut. Det är en ökning med 37 procent och en följd av att fler döms till längre straff.

22.1.2 Rätten till permission inskränks för de dömda som har kopplingar till en kriminell gruppering

Förslag som utredningen inte står bakom: Det förtydligas i 10 kap. 1 § 2 och 10 kap. 2 § 2 fängelselagen att det i riskbedömningen särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.

Ett likadant förtydligande görs i 10 kap. 5 § angående villkor så att det framgår att den intagnes involvering i en sådan miljö ska beaktas i prövningen av vilka villkor som behövs.

Om den intagne har sådana kopplingar ska slutligen permission enligt 1 § aldrig kunna beviljas innan kvalifikationstiden löpt ut.

Därtill föreslås vissa språkliga omarbetningar av bestämmelserna (se kap. 13).

Skälen för förslaget

Vi ska lämna ett förslag som innebär att rätten till permission inskränks för brottsaktiva personer inom kriminella nätverk, bland annat på så sätt att obehållna permissioner ska minska i relation till denna grupp.

Vårt förslag är att det ska komma till uttryck i lagtexten att det för permission, särskild permission samt vid behovsprövningen av villkor för permissionen särskilt ska beaktas om den dömda är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande. En särskilt svår fråga att besvara är hur det ska avgöras att den dömda har en sådan koppling samt hur kravet ska uttryckas i lagtext. Det är viktigt att begreppet är tillräckligt klart så att det inte leder till svårigheter eller orättvisa i rätts-tillämpningen.

I svensk rätt finns det ingen legaldefinition av kriminella gäng eller kriminella nätverk. Begreppen organiserad brottslighet, kriminella organisationer, kriminella nätverk och kriminella gäng används inte sällan närmast synonymt. Regeringen har också uttalat att begreppet kriminell organisation, som används i ett antal rättsakter från EU, får anses vara främmande för svensk rätt och därför inte bör komma till användning.¹

Brå har med anledning av de svårigheter som är förknippade med begreppen i stället använt uttrycket *kriminell miljö* och identifierat en typologi över grupper i den kriminella miljön, med fyra övergripande kategorier.² De fyra kategorierna utgörs av: självdefinierade grupper, stadsdels- och förortsbaserade grupper, familje- och släktbaserade nätverk samt projektbaserade konstellationer.³

I ett förslag om så kallade säkerhetszoner framhölls också att begreppet ”kriminella nätverk” inte används i svensk lagstiftning bland annat eftersom det skulle riskera att leda till tillämpningssvårigheter.⁴ Därför föreslogs i stället konflikt mellan grupper. I den efterföljande propositionen används begreppet konflikt mellan grupper eftersom regeringen instämde i att uttrycket kriminella nätverk inte är

¹ Prop. 2022/23:53 s. 33.

² Se t.ex. Brå 2020:4, Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017, Brå 2002:7, Organiserad brottslighet – lösa maskor eller fasta nätverk s. 8 och 47, Brå 2016:12, Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader s. 20, Brå 2011:20, Bekämpning av organiserad brottslighet s. 43 med vidare hänvisningar till den internationella debatten och Brå 2023:4, Utredning och upplärning av dödligt våld i kriminell miljö. Se också t.ex. SOU 2014:63 s. 43 f. och SOU 2021:35 s. 76.

³ Brå 2016:12, Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader.

⁴ Ds 2023:31 s. 92.

lämpligt att använda i lagtext då det riskerar att leda till tillämpnings-svårigheter.⁵

De myndigheter som ingår i samverkan mot den organiserade brottsligheten använder sig av fyra krav för att definiera organiserad brottslighet: 1) minst två personer som, 2) varaktigt över tid, 3) begår allvarliga brott i samarbete och 4) i syfte att uppnå ekonomisk vinning.⁶

Det närmaste en definition av kriminella nätverk som finns i svensk rätt är den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 p. brottsbalken avseende brott som utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt. Därtill infördes en ny straffskärpningsbestämmelse i 29 kap. 2 a § brottsbalken den 1 juli 2023 som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella.⁷ Även här används dock uttrycket konflikt mellan grupper.

Det pågår vidare en grundlagsutredning som ska bedöma om de det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar (ett första steg mot en kriminalisering av deltagande i kriminella organisationer eller annan kriminell gruppering).⁸ Därtill har Straffreformutredningen i uppdrag att föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk.⁹

Slutligen kan nämnas att enligt 29 a § 3 p. lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och 9 kap. 1 a § vapenlagen kan ett brott bedömas som grovt om hanteringen eller överföringen skett i en sådan miljö att varan eller vapnet typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning.¹⁰ I dessa fall handlar det således om platser där kriminell verksamhet bedrivs, till exempel narkotikaförsäljning, prostitution eller annan organiserad brottslighet, än om den dömdes koppling till en viss gruppering. För vårt uppdrag är det emellertid snarare just närheten till ett kriminellt sammanhang än en viss plats som står i fokus, varför inte heller dessa uttryck är helt lämpliga.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse används begreppet ”koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet” som ett skäl för att besluta om särskilda villkor

⁵ Prop. 2023/24:84 s. 25 och 62 f.

⁶ Se t.ex. Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2021 s. 12.

⁷ Prop. 2022/23:53.

⁸ Dir. 2023:83. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

⁹ Dir. 2023:115. Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2025.

¹⁰ Prop. 2019/20:200 avsnitt 4.3.2 och Ds 2019:14.

enligt 1 kap. 7 § fängelselagen. I den riskbedömning som ska ske enligt samma paragraf ska därtill beaktas om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet. Detsamma gäller inför beslut om placering i anstalt samt inför besök. Myndigheten har således god vana av att arbeta med ett sådant kriterium. I de lagstiftningsärenden som berört frågan tidigare har det också varit fråga om åtgärder på andra nivåer av straffsystemet, där legalitet- och förutsebarhetskrav gör sig särskilt starkt gällande.

På verkställighetsplanet finns det i linje med vad som tidigare anförts om mötet mellan straffrätt och förvaltningsrätt möjligheter att arbeta med något mindre klara rekvisit. Vi anser att det är lämpligt att uttrycka kravet som att det ska beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande. Med det sistnämnda avses till exempel annan organiserad brottslighet. Vi återkommer till uttryckens närmare innebörd i författningskommentaren.

23 Kriminalisering av rymning

23.1 Direktiven

Vi har i kapitel 15 kommit fram till att det i dagsläget, och utifrån vår uppfattning att systemet med villkorlig frigivning bör kvarstå men skärpas, inte föreligger tillräckliga skäl för att kriminalisera rymning och avvikelser från den typ av frihetsberövanden som räknas upp i våra direktiv. Då det emellertid ingår i vårt uppdrag att lämna ett sådant förslag presenterar vi i detta kapitel ett förslag till kriminalisering av rymningar och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff, från sluten ungdomsvård, från verkställigheten av ett beslut om häktning på grund av misstanke om brott och från verkställighet av ett beslut om förvar avseende utlänningar.

23.2 En ny brottstyp

23.2.1 Rymning

Förslag: En ny brottstyp – *rymning* – ska införas i 17 kap. 12 § brottsbalken. Straffansvar ska gälla för den som är

1. intagen i kriminalvårdsanstalt eller häktad med anledning av misstanke om brott enligt 24 kap. rättegångsbalken (1942:740), eller
2. berövad friheten enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Den straffbara gärningen ska bestå av att rymma, det vill säga att ta sig lös eller på annat sätt agera så att den verkställande myndigheten förlorar kontrollen över den frihetsberövade.

Straffet för brott av normalgraden ska vara fängelse i högst två år och för grovt brott fängelse lägst sex månader och högst fyra år.
Gärningen ska inte utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarlig.
Försök ska vara straffbart.

23.2.2 Vilka bör omfattas av straffansvar?

Vad gäller brottstypen främjande av flykt omfattar straffansvaret alla som med laga rätt är berövade friheten, det vill säga också de som är berövade friheten till exempel med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. och de som är anhållna eller gripna.

Ett så brett tillämpningsområde är inte avsett enligt våra direktiv, utan i stället ska rymning och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff, från sluten ungdomsvård, från ett beslut om häktning på grund av misstanke om brott och från ett beslut om förvar avseende utlännningar omfattas av kriminaliseringen. Straffbudet ska därför utformas så att just dessa typer av frihetsberövanden omfattas, vilket lämpligen sker genom att dessa situationer pekas ut i lagtexten.

Om påföljden slutna ungdomsvård avskaffas i enlighet med de förslag som lämnats i betänkandet SOU 2023:44 kan hänvisningen till den lagen dock utgå.

23.2.3 Brottsypens konstruktion – den brottsliga gärningen

Det som ska enligt direktiven ska kriminaliseras är rymningar eller avvikelser från vissa typer av frihetsberövanden efter dom eller beslut. Som framgått tidigare har de olika verkställande myndigheterna inte en enhetlig definition av vare sig rymning eller avvikelse. Även i de nordiska länderna sträcker sig straffansvaret olika långt, till exempel är rymning och avvikelse från öppna anstalter undantaget straffansvar i Finland. Kriminaliseringarna skiljer sig också åt i frågan om huruvida det är straffbart att inte komma tillbaka från permission eller annan vistelse på egen hand utanför anstalt.

Ett grundläggande krav på utformningen av ett straffbud, som här rör ur legalitetsprincipen, är att det ska vara förutsebart för medborgarna när ett straffrättsligt ansvar kan aktualiseras. Av det så kallade

obestämdhetsförbudet följer också att ett straffbud i rimlig utsträckning ska vara bestämt till sin utformning – det ställs alltså krav på viss begriplighet och precision (se t.ex. NJA 2016 s. 680 p. 12 och 13).

I brottstypen främjande av flykt är den straffbara handlingen att hjälpa en frihetsberövad person att komma lös eller att, sedan personen avvikit, främja hans eller hennes flykt. Det framstår som lämpligt att det straffbara området vid egen rymning i så stor utsträckning som möjligt korresponderar med det som är straffbart enligt den bestämmelsen, det vill säga att komma lös. Verbet rymma används också i bestämmelsen som rättfärdigar visst våld enligt 24 kap. 2 § brottsbalken ("om den som är intagen i kriminalvårdsanstalt rymmer ..."). Just rymma bör därför kunna användas som handlingsverb. Frågan är då vad som ska falla under begreppet att rymma.

Typfallet av att rymma, och som för det första bör vara straffbart, är att fly från ett noga avgränsat område, till exempel genom att klättra över muren eller att lämna området efter att själv eller med hjälp av någon annan genom yttre åverkan ha påverkat perimeterskyddet eller liknande på ett sätt som möjliggör rymning. Sådana rymningar är dock mycket ovanliga nu för tiden. Straffansvar bör därför också inträda i andra fall där den frihetsberövade lämnar myndighetens område utan tillstånd. Det bör dock i sådana fall vara fråga om ett tydligt avlägsnande. På vissa klass 3-anstalter finns zoner som klienterna inte får vistas i under annat än vid bestämda tider och för bestämda ändamål, till exempel vid sysselsättning. Att överträda den typen av normer ska inte vara straffbart. Den som är frihetsberövad och avlägsnar sig från medföljande personal i samband med till exempel en bevakad transport eller en utevistelse under tillsyn rymmer. Det väsentliga är om den verkställande myndigheten förlorar kontrollen över den frihetsberövade annat än tillfälligt.

Detta överensstämmer med Kriminalvårdens nuvarande terminologi avseende rymningar och avvikelser, men någon åtskillnad mellan dessa situationer bör inte göras i straffbestämmelsen utan båda situationerna i stället falla in under det lagtekniska begreppet rymning. Detta innebär att också den som är intagen i anstalt med säkerhetsklass 3 och som lämnar anstaltsområdet utan tillstånd som huvudregel kommer att rymma i bestämmelsens mening. Det kan också handla om avvikelser från häkte, i samband med transport, förrättning eller bevakad utevistelse. Den dömda kan också vistas på vårdinrättning under sin tid som häktad eller befinna sig hos Rättsmedicinalverket för

att genomgå rättspsykiatrisk undersökning. Det kriminaliserade området ska således överensstämja med vad som gäller vid främjande av flykt. Detsamma bör gälla vid verkställighet av sluten ungdomsvård och vid förvar enligt utlänningslagen.

Att inte återkomma från permission eller annan vistelse utanför anstalt eller annan institution bör däremot inte falla under straffansvaret eftersom den frihetsberövade då inte tar sig lös utan i stället underlåter att komma tillbaka i tid. Det är endast i Norge som ett sådant agerande är kriminaliserat – de övriga nordiska länderna har undantagit att inte komma tillbaka på utsatt tid från det kriminaliserade området. Rörelsefriheten är inte begränsad i de fallen och det framstår som särskilt svårt att bedöma när straffansvaret ska inträda i fallen, varför ett sådant agerande bör undantas straffansvar.

Den som verkställer straffet genom intensivövervakning är inte intagen i kriminalvårdsanstalt och omfattas därför inte av straffansvaret. Vid misskötsamhet i form av avvikelser i de fallen är i stället rättsföljden intagning i anstalt för avtjänande av fängelsestraffet. Även vid någon av de så kallade utslussningsåtgärderna (frigång, utökad frigång, vistelse i halvvägshus samt vårdvistelse) hanteras misskötsamheten i annan lagreglerad ordning och ska därför inte vara straffbart att rymma i samband med en sådan åtgärd.

23.2.4 Även försök ska vara straffbart

Mot bakgrund av att målet med kriminaliseringen är att minimera antalet rymningar och avvikelser framstår det som ändamålsenligt att beteendet är straffbart redan på försöksstadiet. Straffansvar för försök bör därför föras in i 17 kap. Vi föreslår dock inte att förberedelse i nuläget ska omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde, främst eftersom det innebär alltför svåra gränsdragningsproblem avseende det kriminaliserade området.

23.2.5 Brottstypens beteckning

Det är en grundläggande förutsättning för att en straffbestämmelse ska ha den avhållande verkan som är tänkt är att allmänheten förstår dess innebörd och vad som avses med brottsbeteckningen.¹ En brotts-

¹ Se t.ex. prop. 2020/21:52 s. 69.

beteckning bör därför vara kort, informativ och inte förväxlingsbar med andra brottsbeteckningar.²

Vad gäller detta förslag förefaller rymning som den mest adekvata brottsbeteckningen, men rymning i en annan bemärkelse är redan kriminaliserat enligt 21 kap. 7 § brottsbalken och omfattar då den krigsman som avviker eller uteblir olovligen från tjänstgöringen.

Som redovisats för ovan är det genom brottstypen främjande av flykt kriminaliserat att hjälpa en frihetsberövad person att rymma genom bestämmelsen i 17 kap. 12 § brottsbalken. Sett i det ljuset av den brottsbeteckningen framstår förvisso flykt som en lämplig brottsbeteckning. Samtidigt har det begreppet en semantisk dubbeltydighet: det kan också vara fråga om någon som är på flykt från ett krigsområde, det vill säga enligt mer migrationsrättsliga aspekter. Vi anser därför att den nya brottstypen bör benämnas rymning och att brottet i 21 kap. 7 § brottsbalken ska betecknas om till *olovlig avvikelse av krigsman* samtidigt som det grova brottet ges en egen beteckning – *grov olovlig avvikelse av krigsman*. Bestämmelsen i 21 kap. 7 § bör även moderniseras språkligt. Följdändringar behövs också i bestämmelsen som stadgar ansvar för försök och andra förfäلتsdelikt (15 §).

23.2.6 Straffskala och gradindelning

Brottstypen främjande av flykt, liksom skyddande av brottsling, delades 1993 in i två grader på så sätt att en särskild skala för brott som är att anse som grovt infördes.³ Som skäl för detta anfördes i förarbetena att ansvarsbestämmelserna för främjande av flykt och skyddande av brottsling är uppställda främst till skydd för statens brottsutredande verksamhet och verkställande av påföljd för brott. Det ansågs av vikt att denna verksamhet får pågå utan otillbörliga störningar samt att fall av väl planlagda och utförda fritagningar av personer som dömts för allvarlig brottslighet, till exempel grova narkotikabrott eller terrorhandlingar, naturligtvis måste tillmätas ett högt straffvärde. Straffmaximum höjdes därför från två till fyra års fängelse och för att inte få en alltför vid straffskala infördes en särskild skala för grova brott. Straffminimum för det grova brottet sattes vid sex månader då det i stor utsträck-

² Se t.ex. prop. 2018/19:155, s. 25.

³ Prop. 1992/93:141 s. 48 f.

ning korresponderade med andra skärpningar i samma lagstiftnings-
ärende.

Som vi påpekat i kapitel 15 kommer brottstypen rymning att omfatta vitt skilda gärningar med olika straffvärden, beroende på tillvägagångssätt. Det finns också skäl att knyta an till den straffskala som gäller för främjande av flykt. Straffminimum bör därför motsvara allmänna fängelseminimum och straffmaximum vara fängelse i två år. Det bör också införas en egen brottsbeteckning för grovt brott. Grovt brott kan föreligga vid väl planlagda och organiserade rymningar liksom vid allvarigare fritagningar där den frihetsberövade har samarbetat med annan utomstående person inför sin flykt. Detsamma gäller om mer sofistikerade verktyg använts, till exempel om ett sådant skapats just för att användas vid flykt. Den situationen att vapen kommer till användning diskuteras vidare under rubriken konkurrens.

23.2.7 Gärningen ska inte utgöra brott vid mindre allvarliga fall

Som påpekats just ovan kommer straffansvaret för den nya brottstypen att omfatta vitt skilda gärningar med olika straffvärden. Vid främjande av flykt finns en möjlighet att inte döma till ansvar vid gärningar som är att anse som ringa bland annat med hänsyn till frihetsberövandets art och syfte, avvikelens syfte och varaktighet eller gärningspersonens tillvägagångssätt. Detsamma gäller vid skyddande av brottsling. Vi menar att det kan finnas fall där det framstår som uppenbart oskäligt att utkräva ansvar också för den nya brottstypen rymning.

Det kan till exempel handla om att en dömd som är intagen i en anstalt av säkerhetsklass 3 en mycket kort stund och närmast av misstag lämnar anstaltsområdet där de yttre gränserna inte är särskilt väl utmärkta, men en GPS-sändare visar en avvikelse. Om avvikelsen vid en helhetsbedömning framstår som mindre allvarlig ska den således vara möjligt att anse att gärningen inte utgör brott. Undantagsregeln ska dock tillämpas restriktivt.

Motsvarande ändring bör göras i bestämmelsen om främjande av flykt i syfte att uttrycka möjligheten till ansvarsfrihet på samma sätt i båda bestämmelserna.

23.2.8 Brottstypens placering

I 17 kap. brottsbalken finns de brottstyper som på ett eller annat sätt utgör ett angrepp på eller ett hot mot allmän verksamhet. I kapitlet finns till exempel främjande av flykt och skyddande av brottsling. Med tanke på de identifierade skyddsintressena vid rymningar framstår det som lämpligt att den nya brottstypen rymning placeras i detta kapitel.

Brottet bör föras in i nuvarande 17 kap. 12 § (främjande av flykt) som i stället bör fogas in i den nu upphävda 14 §.

Att rymning är straffbart på försöksstadiet ska framgå av en ny bestämmelse (17 kap. 18 §), till vilken nuvarande 16 § också flyttas.

23.2.9 Brottslighetskonkurrens

Att olovligen överlämna eller försöka överlämna ett vapen eller ett annat föremål till en intagen i kriminalvårdsanstalt straffas enligt 15 kap. 1 § fängelselagen med böter eller fängelse i högst ett år, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken. En sådan gärning kan redan utgöra medverkan eller förberedelse till främjande av flykt och kommer med den föreslagna kriminaliseringen av rymningar också kunna utgöra medverkan eller förberedelse till flykt.

I dessa fall bör, trots att straffskalorna för normalgradsbrotten är överensstämmande och straffbestämmelsen i fängelselagen möjligen är mer speciell, eventuella brottsbalksbrott konsumera brottet enligt fängelselagen. Som framförts i den juridiska litteraturen framstår brottsbalksbrottet – i de fall det handlar om att tillhandahålla vapen, som straffansvar enligt fängelselagen tar sikte på – som ett allvarligare brott än brottet enligt fängelselagen. Därför bör rymning, i likhet med främjande av flykt, konsumera brottet mot fängelselagen i sådana fall. Och i alla de fall som brottsbalksbrottet bedöms som grovt har det uttryckligen, med anledning av den strängare straffskalan, företräde framför brottet mot fängelselagen.⁴

Om den intagne brukar vapen i samband med rymningen kommer inte sällan också finnas möjlighet att döma honom eller henne för vapenbrott enligt vapenlagen (1996:67). Straffskalan för vapenbrott av normalgraden sträcker sig från fängelse i 14 dagar till fängelse i högst fem år. Med tanke på brottens skilda skyddsintressen bör utgångs-

⁴ Ulväng m.fl., *Brotten mot allmänheten och staten* (2 uppl.) s. 257 och Roos, *Brottsbalken* (1962:700) 17 kap. 12 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-01-18).

punkten vara att domstolen ska döma för båda brotten i konkurrens, men som alltid får en individuell bedömning utifrån den allmänna konkurrensläran avgöra i det enskilda fallet. Särskilt hänsyn måste tas till om tillämpningen av båda straffbestämmelserna skulle innebära en motiverat och onödigt sträng dubbelbestraffning.

Behovet av att särreglera främjande av flykt framstår som mindre om rymning i sig kriminaliseras (då kan i stället dömas för medhjälp eller annan medverkan med stöd av 23 kap. 4 § brottsbalken), men det kan finnas situationer då det inte är möjligt att döma för till exempel medhjälp till rymning varför kriminaliseringen främjande av flykt bör behållas. Detsamma gäller kriminaliseringen i 15 kap. fängelselagen.

23.2.10 Förbud mot dubbelbestraffning

Om den frihetsberövade personen åtalas för sin rymning ska han eller hon inte bestraffas administrativt med stöd av fängelselagen eller få sin villkorliga frigivning uppskjuten på grund av det åtalade beteendet. Däremot måste det anses berättigat att förflytta den dömda till en plats som innebär mer kontroll, till exempel en anstalt med högre säkerhetsklass. Det bör således inte ses som en bestraffning utan som ett led i att upprätthålla säkerheten i anstalterna. Givetvis ska en förnyad riskbedömning göras av den dömda.

24 Konsekvenser av de förslag som utredningen inte står bakom

24.1 Inledning

I detta kapitel redovisar vi en konsekvensutredning gällande de förslag som utredningen är ålagda att lämna men inte står bakom. Vår särredovisning omfattar i huvudsak de ekonomiska konsekvenserna; i övrigt hänvisar vi till det som framförts i kapitel 16. Vi skriver dock något om vilka effekter en kraftigt begränsad villkorlig frigivning kan förväntas få för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

24.2 Vilka berörs av förslagen?

Bedömning: De som närmast berörs av de förslag som utredningen är ålagd att lämna är dömda personer och brottsoffer samt deras anhöriga.

Vidare berör förslagen Kriminalvården och övervakningsnämnderna, samt i mindre utsträckning Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna och rättsliga biträden. I mycket liten utsträckning berörs Statens institutionsstyrelse, Migrationsverket och Polismyndigheten.

Vi bedömer också att kommuner och regioner samt hälso- och sjukvården kan komma att beröras.

24.2.1 Skälen för vår bedömning

Förslagen som lämnas berör enskilda personer, framför allt de som begår brott och de som utsatts för brott och riskerar att utsättas för brott. Även anhöriga till dessa personer berörs.

Förslagen påverkar också i stor utsträckning Kriminalvården liksom anställda vid Kriminalvården. Myndighetens verksamhet är redan påverkad av de senare årens kriminalpolitik och vi har argumenterat för att det finns goda skäl för att beakta detta, till exempel vad gäller förslagens ikraftträdande och val av alternativ när det finns flera förslag. Den ökade trängseln bland intagna tillsammans med minskad bemanningstäthet – vilket redan är realitet – innebär bevisligen bland annat en ökad risk för utsatthet och hot- och våldsincidenter samt en i övrigt upplevd försämrad arbetsmiljö och medföljande risk för bestående bemanningssvårigheter. Även för intagna innebär det en ökad risk för utsatthet, hot och våldsincidenter samt en allmän upplevelse av en försämrad trygghet i boendemiljön, men även ökade risker i fråga om bland annat personlig integritet och hälsa samt en återanpassning till ett liv utanför anstalt. Kriminalvården måste ges förutsättningar att utföra sitt uppdrag: att verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt samt att förebygga återfall i brott.

Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna kommer att påverkas av förslaget om kriminalisering av rymning på sätt att det är en nykriminalisering som kommer att leda till fler mål. Detsamma gäller den nya formen av vistelseförbud. Myndigheterna behöver också genomföra utbildningsinsatser samt förändra till exempel it- och metodstöd.

Vad gäller de kostnader som förslagen innebär för Åklagarmyndigheten bedöms de, efter dialog med myndigheten, rymmas inom befintlig anslagsram. Vi redovisar därför inte de kostnader som kan förväntas uppstå för myndigheten nedan. Vi vill dock särskilt framhålla att de reformer som redan genomförts, liksom de förslag som för närvarande bereds och utreds, sammantaget kan komma att innebära att myndigheten behöver en ökad anslagsram de kommande åren.

Statens institutionsstyrelse och Migrationsverket berörs av förslaget att kriminalisera rymning.

Kommunerna liksom hälso- och sjukvården berörs ur ett ekonomiskt perspektiv enligt vad vi redogör för i nästa avsnitt.

24.3 Ekonomiska konsekvenser och finansiering

24.3.1 Villkorlig frigivning endast vid särskilda skäl samt efter tre fjärdedelar av strafftiden

Bedömning: Förslaget om att bevilja villkorlig frigivning endast vid särskilda skäl samt först efter tre fjärdedelar, vilket utredningen inte står bakom, beräknas innebära kraftigt ökade kostnader för Kriminalvården.

Ändringen innebär för det första att samtliga som döms till tidsbestämda fängelsestraff kommer att avtjäna en högre kvotdel av sin strafftid intagna i anstalt (3/4 i stället för 2/3) och för det andra att en betydande andel av dessa kommer att avtjäna hela sin strafftid som intagna i anstalt.

Utifrån uppskattningen att 70 procent av de fängelsedömda kommer att avtjäna hela sin strafftid och 30 procent villkorligt frigges efter 3/4 av strafftiden beräknas kostnaden för Kriminalvården öka med 6,9 miljarder kronor per år jämfört med om det nuvarande systemet behålls. Kriminalvårdens tilldelade anslag för 2024 uppgår till 16,1 miljarder kronor. Om förslaget genomförs måste således 6,9 miljarder kronor per år tillföras Kriminalvården så snart reformen träder i kraft.

Ändringen kan inte genomföras utan att ett motsvarande ekonomiskt tillskott tillförs Kriminalvården. Tillskottet bör finansieras genom ökade anslag inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten så som en följd av andra reformer som påverkar myndighetens kostnader genom ökat behov av anstaltsplatser.

Det är viktigt att notera att beräkningarna är baserade på dagens volymer (straffmassan) och att kostnaden kan komma att bli avsevärt högre till följd av ytterligare straffskärpningsreformer.

Förslaget bedöms inte ge upphov till ökade kostnader för övriga rättsvårdande myndigheter.

Emellertid kan kostnaderna öka för kommuner och regioner i och med att reformen för med sig att fler frigivna personer kommer att behöva stöd från bland annat socialtjänsten när de frigges. Detsamma gäller hälso- och sjukvården. Dessa samhällsaktörer ska ge insatser till fler dömda i samverkan med frivården.

Utgångspunkter

Inledande om de svårigheter som beräkningarna är förknippade med

Vi är ålagda att lämna ett förslag som innebär att villkorlig frigivning endast ska beviljas om det föreligger särskilda skäl samt i så fall efter att tre fjärdedelar av den utdömda strafftiden är avtjänad. Detta förslag finns i kapitel 21.

Förslaget innebär dels att samtliga som döms till tidsbestämda fängelsestraff kommer att avtjäna en högre kvotdel av sin strafftid intagna i anstalt (3/4 i stället för 2/3), dels att en betydande andel av de fängelsedömda kommer att avtjäna hela sin strafftid intagna i anstalt. Att avtjäna hela strafftiden i anstalt i stället för att en tredjedel avtjänas utanför anstalt under villkorlig frigivning innebär en ökning av strafftiden i anstalt med 50 procent i varje fall där hela strafftiden avtjänas i anstalt (jämfört med frigivning efter två tredjedelar).

Förslaget kommer att innebära kraftigt ökade kostnader för Kriminalvården, men det är mycket komplext att bedöma de ekonomiska konsekvenserna samt när i tiden de ökade kostnaderna kommer att uppstå.

Lagstiftningstempot på straffrättens område har varit högt under senare år och utvidgade samt nya kriminaliseringar och straffskärpningar har genomförts. År 2018 uppgick antalet utdömda fängelseår till 9 613 och 2022 till 13 286, vilket innebär en ökning av den så kallade straffmassan med cirka 38 procent.¹ Även antalet häktade personer, liksom häktningstiderna, har ökat kraftigt under den senare åren. År 2020 satt en person häktad i genomsnitt 69 dagar och 2023 var motsvarande tid 91 dagar.²

Därtill har regeringspartierna tillsammans med Sverigedemokraterna i det så kallade Tidöavtalet bestämt att ytterligare skärpningar ska genomföras under mandatperioden 2022–2026. På kriminalpolitikens område är 48 punkter som ska genomföras listade.

En särskild svårighet består således i att var och ett av förslagen som lämnas, liksom de som redan har lämnats och som ska lämnas, får stor betydelse för Kriminalvården, samtidigt som förslagen också tillsammans får en gemensam, såväl kumulerad som dynamisk effekt. Dessutom har som just sagts flera skärpningar redan genomförts

¹ Brå, tabell 40 F. Domslut med påföljd fängelse, efter fängelsetidens längd i månader, 1975–2022.

² Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 23 och Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024–2033 s. 10. Varje ökat eller minskat antal häktesdagar motsvarar cirka 30 häktesplatser.

under senare år utan att de ekonomiska (eller de brottspåverkande) effekterna av dessa har följts upp.

Det ekonomiska utfallet kommer vidare att påverkas av vilka förslag som faktiskt genomförs framöver, vilket i nuläget är svårt att förutse. Dessutom påverkas effekterna på Kriminalvården även av faktorer som inte går att kontrollera eller bedöma på förhand: antalet brott, brottslighetens art och struktur, hur effektivt polisen utreder brott samt hur många brott som leder till lagföring, liksom domstolarnas praxis. Även utredningar som gäller angränsande frågor, till exempel nya brottsutredande verktyg och utökad användning av straffprocessuella tvångsmedel, kan få betydelse i dessa hänseenden.

Det är särskilt den ackumulerade effekten av alla skärpningar tillsammans som är svår att uppskatta. Den valda lagstiftningstekniken i det höga tempot för därför med sig att det endast är möjligt att göra grova skattningar, snarare än detaljerade beräkningar på den kumulerade nivån. Det kan vidare vara så att vissa förslag förstärker varandra och därför innebär kostnader som är mycket svåra att förutse innan ändringarna varit i kraft under en viss tid.

Det finns flera sådana exempel utifrån ändringar som redan genomförts. Sådana samverkande effekter som nu beskrivs för med sig att osäkerhetsfaktorerna ökar samt att effektuppskattningen för varje enskilt förslag försvåras.³

Vi har inom ramen för detta betänkande inte haft möjlighet att i någon större utsträckning beräkna de kumulerade effekterna. Det är därför med största sannolikhet så att de faktiska kostnaderna kommer att bli betydligt högre än vad våra kostnadsberäkningar utvisar. Enligt vår mening är det därför av yttersta vikt att eventuella ändringar i reglerna om villkorlig frigivning noga följs upp vad gäller det ekonomiska utfallet och att Kriminalvården tilldelas ekonomiska resurser som svarar mot de faktiska behoven.

Även om effektberäkningarna är osäkra står det klart att en reform som innebär en ändrad reglering avseende villkorlig frigivning är mycket kostsam samt leder till ett drastiskt ökat platsbehov i anstalt.

³ Vilket påpekats av flera utredningar tidigare, se t.ex. SOU 2023:1 s. 408 f., SOU 2021:68 s. 433 ff. samt Lagrådets yttrande över detta förslag, återgivet i prop. 2022/23:53 bilaga 5.

När uppstår kostnaden i tid?

Tidpunkten för lagändringens ikraftträdande samt huruvida den tillåts verka retroaktivt eller inte kommer att få avgörande betydelse för när i tiden kostnaderna uppstår. Även avseende tidsaspekten finns således en betydande osäkerhet. Vi utgår i våra beräkningar från vår bedömning och vårt förslag att lagändringar avseende villkorlig frigivning som innebär längre tid i anstalt inte ska tillämpas retroaktivt. Ändringarna ska således enligt vår bedömning endast gälla för de som döms till tidsbestämda fängelsestraff efter ikraftträdandet. Vi utvecklar våra resonemang gällande detta i kapitel 25.

Vi föreslår ett ikraftträdande 1 januari 2030, men om regeringen beslutar om ett tidigare ikraftträdande uppstår kostnaderna och platsbehovet i princip så snart lagändringarna träder i kraft, dock med tillägg för den tid som ska avtjänas innan villkorlig frigivning, vilket är beroende av strafftiden. Många utdömda straff är dock relativt korta, vilket innebär att kostnaderna uppstår relativt snart, men därutöver kommer kostnaderna att uppstå successivt utifrån de dömdas avtjänandetider.

Relevant vårddygnskostnad och straffmassa

Vad gäller den så kallade vårddygnskostnaden, vilket är Kriminalvårdens kostnad för varje fängelsedygn, räknar vi utifrån en kostnad om 5 200 kr eftersom vi föreslår ett ikraftträdande 2030. Det innebär att kostnaden för ett fängelseår uppgår till 1,9 miljoner kronor ($365 \times 5\,200$), att jämföra med nivån för 2023 som var 1,4 miljoner kronor.⁴

Den så kallade straffmassan, det vill säga antalet utdömda fängelseår per år, har ökat enligt följande tabell.

⁴ Vårddygnskostnad hämtad ur Kriminalvården, Dygnskostnader i anstalt och häkte s. 7. Den genomsnittliga vårddygnskostnaden för 2023 uppgick till 3 773 kr, vilket innebär att ett fängelseår kostade cirka 1,4 miljoner kronor i snitt, se Kriminalvården, Årstredovisning 2023 s. 40.

Tabell 24.1 Domslut med påföljd fängelse, efter antal fängelsestraff samt efter fängelsetidens längd i år

Avser år 2017–2022

År	Antal utdömda fängelsestraff	Antal utdömda fängelseår	Ökning av år från föregående år
2017	10 441	8 153	–
2018	10 902	9 613	1 460
2019	11 170	10 618	1 005
2020	11 429	11 583	965
2021	12 310	13 166	2 548
2022	12 556	13 286	120

Källa: Brå-tabell 40F.

Ökningen av straffmassan från 2017 till 2022 uppgår till 63 procent. Den genomsnittliga ökningen per år är 888 år. Vi bedömer att det, vid en mycket försiktig uppskattning är lämpligt att utgå från en straffmassa om 14 000 fängelseår år 2030, även om mycket talar för att den kommer att vara betydligt högre än så.⁵ Det är därför viktigt att notera att kostnaderna för förslaget om villkorlig frigivning som vi är ålagda att lämna med stor sannolikhet kommer vara avsevärt högre till följd av ytterligare straffskärpningsreformer och en betydligt större straffmassa än den vi utgått ifrån.

Förslagets effekter på kostnader för Kriminalvården

Våra antaganden om antalet klienter

Förslaget innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte ska beviljas samt att de som ändå villkorligt frigives ska frigives efter tre fjärdedelar av den avtjänande strafftiden. Vi bedömer att ett rimligt antagande är att 70 procent av de som avtjänar fängelsestraff som överstiger en månad inte kommer att frigives villkorligt alls utan i stället avtjäna hela sin strafftid. Detta antagande baseras i sin tur på den riskbedömning som sker initialt i den individuella verkställighetsplanen, där

⁵ Preliminär statistik visar att antalet utdömda fängelseår uppgick till över 14 000 redan år 2023, varför antagandet om 14 000 år för 2030 är i nederkant.

ungefär 70 procent av de bedömda klienterna bedöms ha medelhög eller hög risk för återfall i generell kriminalitet.⁶

Tabell 24.2 Initialt fastställda VSP 2018–2022, endast fängelseverkställigheter

Avser bedömd risk för återfall i generell kriminalitet

Riskenivå	2018	Andel	2019	Andel	2020	Andel	2021	Andel	2022	Andel
Hög	1 545	26	1 657	27	1 597	27	1 570	27	1 519	25
Medel	2 697	45	2 746	44	2 706	46	2 727	47	2 807	47
Låg	1 732	29	1 777	29	1 582	27	1 571	27	1 691	28
Total	5 974	100	6 180	100	5 885	100	5 868	100	6 017	100

Källa: KVR.

Hur många fängelseår tillkommer samt till vilken kostnad?

Tabell 24.3 Ökning av strafftid i anstalt samt tillkommande kostnad

Villkorlig frigivning för 30 procent av de dömda efter ¾ av strafftiden och ingen alls för resterande 70 procent utifrån år

År	Utdömda fängelseår	2/3 i anstalt	Kostnad för 9 333 år	70 % av 14 000 avtjänas helt i anstalt	3/4 av 14 000 i anstalt	Totalt antal år i anstalt	Ökning av år	Kostnad för reformen
2030	14 000	9 333	17,7 mdkr	9 800	3 150	12 950	3 617	6,9 mdkr

Utifrån ett antagande om att 70 procent av 14 000 fängelseår ska avtjänas i anstalt innebär det 9 800 år ($14\,000 \times 0,7$). Därtill ska resterande 4 200 år avtjänas till en tid av tre fjärdedelar i anstalt, vilket motsvarar 3 150 år ($4\,200 \times 0,75$). Totalt ska således 12 950 år avtjänas i anstalt 2030 om reglerna om villkorlig frigivning ändras. Skulle reglerna i stället stå kvar oförändrade, med villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden, ska 9 333 år avtjänas i anstalt. Det betyder således att 3 617 fängelseår tillkommer genom en sådan reform, vilket innebär en årlig kostnadsökning om 6,9 miljarder kronor jäm-

⁶ Även om RBM-B inte bedömer återfallsrisk på individnivå, liksom att de med hög risk kan sköta sig och därmed bli föremål för villkorlig frigivning, anser vi att det är ett relevant underlag för antagandet av volymer. Ett sådant antagande stöds i viss mån också av att det var 6 695 unika klienter som under 2022 fick ett beslut om misskötsamhet samtidigt som 9 685 frigavs från anstalt, vilket innebär misskötsamhet i 70 % av avgångarna, se KOS 2022 s. 85 och 142.

fört med om nuvarande regler behålls oförändrade.⁷ Denna ökade kostnad bör sättas i relation till att Kriminalvårdens tilldelade anslag för 2024 uppgår till 16,1 miljarder kronor.⁸

Det bör noteras att Kriminalvården beräknar att medelantalet fängelseklienter kommer att öka från dagens 6 650 klienter till över 20 000 klienter redan år 2027, vilket innebär en ökning med 13 990 klienter (211 procent). Antalet villkorligt frigivna uppskattas öka med 143 procent under perioden 2024–2027.⁹ Det kan dessutom antas att kostnaden per fängelseår kommer att stiga ytterligare även efter 2030, vilket inte beaktats ovan. Sett i ljuset av det nu sagda är de i detta avsnitt redovisade siffrorna låga.

Ökad kostnad för kommunerna?

En eventuell konsekvens av förslaget att inskränka den villkorliga frigivningen som särskilt bör uppmärksammas är att den riskerar att leda till större kostnader för kommunerna.

Den svenska kriminalvården bygger på den så kallade normaliseringsprincipen, vilket innebär att de dömdas sociala behov ska tillgodoses inom ramen för samhällets allmänna välfärdssystem på samma sätt som gäller för alla andra medborgare. Dömda personer har ofta behov av omfattande stödåtgärder och vårdinsatser. Det kan gälla anskaffande av bostad eller arbete, somatisk eller psykiatrisk sjukvård eller vård och behandling mot missbruk. Av naturliga skäl kan principen inte upprätthållas helt när den dömda är intagen i anstalt, varför Kriminalvården bedriver viss hälso- och sjukvård samt har ett omfattande behandlingsarbete, till exempel i form av missbruksbehandling.

Under de frigivningsförberedande åtgärderna liksom under den villkorliga frigivningen sker ett omfattande samarbete mellan Kriminal-

⁷ Av de 12 566 fängelsestraff som dömdes ut 2022 var 3 726 så korta att någon villkorlig frigivning inte aktualiserades, vilket motsvarar ungefär 280 år. Vi har dock inte tagit hänsyn till detta i våra beräkningar, bl.a. eftersom de som döms till fängelse på livstid inte ingår i beräkningen av straffmassan. Vi har inte heller tagit hänsyn till att tidpunkten för villkorlig frigivning sköts upp i cirka 500 fall under 2022 (motsvarar endast 8 % av de som villkorligt frigavs 2022. Det genomsnittliga antalet dagar per klient var 33, vilket innebär 17 820 dagar och cirka 50 år (cirka 95 miljoner kronor), se KOS 2022 s. 143. År 2023 var det 602 unika intagna som fick beslut om uppskjuten villkorlig frigivning, vilket innebar 4 % av de intagna, se Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 44 och 124. Någon större förändring i genomsnittligt antal dagar kan inte ses – ökningen finns i de lägre intervallen (7–59 dagar).

⁸ Regeringen, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Kriminalvården.

⁹ Framtida verksamhetsvolym i rättskedjan 2024–2027 s. 60.

vården och andra myndigheter för att på bästa sätt skapa en gynnsam frigivningssituation.

En person som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt ska enligt socialtjänstlagen (2001:453) bistås av socialtjänsten i den kommun som har ansvaret för honom eller henne. Vi bedömer att en minskad rätt till villkorlig frigivning riskerar att leda till att allt fler personer kommer att friges utan att på adekvat sätt ha förberetts till ett liv utanför anstalt. Därtill kommer ett skydds nät, i form av kontakter med relevanta myndigheter, inte kunna skapas på samma sätt om den dömda friges utan förberedelser. De frigivna kommer helt enkelt att vara sämre rustade för att klara sig på egen hand och därmed inte kunna tillgodose sina behov, vilket innebär en risk för att fler personer kommer att behöva stöd av socialtjänsten. Det finns därmed en betydande risk för att kostnader, utöver den mycket dyra inlåsningen, även uppstår i övriga samhällssektorer som till exempel socialtjänsten.

Tillkommande kostnader för övervakning i ett system utan villkorlig frigivning

Bedömning: Förslaget om att de som inte friges villkorligt ska ställas under övervakning beräknas innebära kostnader om 190 miljoner för Kriminalvården samt 1 miljon avseende rättsliga biträden.

En sådan ändring kan inte genomföras utan att ett motsvarande ekonomiskt tillskott tillförs Kriminalvården. Tillskottet bör finansieras genom ökade anslag inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras rättsväsendet på sikt.

Vad avser anslaget rättsliga biträden bedöms kostnaden rymmas inom befintlig anslagsram.

Kostnader för Kriminalvården

Vi är ålagda att lämna ett förslag som innebär att också de som inte friges villkorligt kan ställas under adekvat övervakning. Förslaget finns i kapitel 21.

Vi har antagit att ungefär lika många som i dag får ett beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet i övervakningsnämnd kommer att bli återintagna i anstalt i ett reformerat system, vilket innebär

600 beslut. Om alla de ska avtjäna 90 dagar i anstalt skulle det, efter avräkning av villkorlig frigivning, innebära 100 tillkommande fängelseår, vilket innebär 190 miljoner kronor.

Vad gäller den tillkommande övervakningen bedömer vi att det är de förlängda anstaltsvistelserna som redovisats ovan som utgör kostnaden för förslaget och att övervakningen inte innebär någon ytterligare kostnad för frivården. I sammanhanget bör dock framhållas att förslaget innebär en stor omläggning av frivårdens verksamhet – i stället för att arbeta med de som är villkorligt frigivna ska frivården arbeta med klienter som avtjänat hela sin strafftid och därefter ställts under övervakning. Detta innebär ett nytt sätt att arbeta som kan komma att kräva ändrade rutiner, utvecklade arbetssätt och så vidare, vilket kan leda till ökade kostnader också i verksamhetsgrenen frivården. Det är därför viktigt att frivårdens arbete noga följs upp och att Kriminalvården tilldelas mer resurser om denna genomgripande förändring leder till en mycket större arbetsökning än vad vi nu räknat med.

Kostnader för rättsliga biträden

De tillkommande 600 målen i övervakningsnämnderna beräknas innebära en kostnad om 919 000 kronor givet antagandet att varje ärende tar en timme i anspråk och utifrån 2023 års timkostnadsnorm om 1 531 kronor.

24.3.2 Kostnaden av att öka kvotdelen för de som dömts till fängelse i minst sex år för viss integritetskränkande brottslighet

Förslag: Att höja kvotdelen från två tredjedelar till tre fjärdedelar i vissa särskilt allvarliga fall innebär en ökad årskostnad om 296 miljoner kronor för Kriminalvården (se avsnitt 21.5).

Ändringen kan inte genomföras utan att ett motsvarande ekonomiskt tillskott tillförs Kriminalvården. Tillskottet bör finansieras genom ökade anslag inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten så som en följd av andra reformer som påverkar myndighetens kostnader genom ökat behov av anstaltsplatser.

Ett alternativ som utredningen inte står bakom men anser är klart bättre än det som behandlades i föregående avsnitt är att låta de som dömts till fängelse i lägst sex år för brott enligt huvudsakligen 3, 4 och 6 kap. brottsbalken avtjäna en större kvotdel av det ådömda straffet inlåsta i anstalt.

Tabell 24.4 Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och fängelse tidens längd i år

Avser 2022

Utdömd strafftid	> 6 år < 7 år	> 7 år < 8 år	> 8 år < 9 år	< 9 år < 10 år	< 10 år max 18 år	Totalt
Antal	27	50	15	25	66	183
Total strafftid i år	175	375	128	238	924	1 840
2/3 (år)	116	250	85	159	616	1 226
3/4 (år)	131	281	96	179	695	1 382
Ökning år	15	31	11	20	79	156

Källa: Brå, tabell 432.

Ovanstående tabell visar strafftider som dömdes ut 2022 om mer än 6 år för sådan brottslighet som är avsedd att träffas av särregleringen.¹⁰ Då det inte närmare framgår i vilket spann straffen är utdömda har vi utgått från att samtliga straff döms ut i mitten av intervallet.¹¹ Om dessa dömda ska avtjäna tre fjärdedelar av den utdömda strafftiden i stället för två tredjedelar innebär det 156 tillkommande fängelseår och en kostnad om 296 miljoner kronor.

¹⁰ Brå, tabell 432. Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och fängelse tidens längd i år, 2022.

¹¹ Beräkningen utgår från att samtliga straff i intervallet avser mitten, dvs. 6,5 år, 7,5 år, 8,5 år, 9,5 år och i det högsta spannet 14 år.

24.3.3 Kostnaden av att höja kvotdelen för alla

Bedömning: Att höja kvotdelen från två tredjedelar till tre fjärdedelar för samtliga som döms till fängelsestraff innebär en kostnadsökning om 2,2 miljarder kronor per år för Kriminalvården.

Ändring kan inte genomföras utan att ett motsvarande ekonomiskt tillskott tillförs Kriminalvården. Tillskottet bör finansieras genom ökade anslag inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten så som en följd av andra reformer som påverkar myndighetens kostnader genom ökat behov av anstaltsplatser.

Ett alternativ som utredningen inte står bakom men anser är klart bättre än att endast bevilja villkorlig frigivning efter tre fjärdedelar samt endast vid särskilda skäl, men sämre än det just ovanstående alternativet, är att höja kvotdelen för alla som döms till tidsbestämda fängelsestraff på så sätt att tre fjärdedelar i stället för två tredjedelar ska avtjänas i anstalt.

Tabell 24.5 Ökning av straffmassan vid villkorlig frigivning efter tre fjärdedelar

Avser alla fängelsedömda

År	Utdömda fängelseår	2/3 i anstalt	3/4 i anstalt	Ökning av antalet fängelseår	Kostnad
2030	14 000 år	9 333 år	10 500 år	1 167 år	2,2 mdkr

Antalet tillkommande fängelseår med en höjning av avtjänad tid i anstalt från två tredjedelar till tre fjärdedelar innebär 1 167 tillkommande fängelseår, vilket motsvarar en kostnad om 2,2 miljarder kronor.

24.4 Övriga förslag om ändringar i brottsbalken

24.4.1 Kriminalisering av rymning

Bedömning: Vi bedömer att maximalt tio rymningar per år kommer att utredas och åtalas.

Den årliga kostnaden för Polismyndigheten beräknas uppgå till 300 000 kronor, för Sveriges Domstolar 174 000 kronor och för anslaget rättsliga biträden 42 000 kronor. För Kriminalvården beräknas den årliga kostnaden uppgå till 3,2 miljoner kronor.

Dessa kostnader bedöms, sett isolerade, rymmas inom befintliga anslag.

24.4.2 Skälen för vår bedömning

Styckkostnaden hos Polismyndigheten för att utreda ett enklare mål eller ärende uppgår till 29 693 kronor.¹² Tio tillkommande ärenden om rymning innebär därmed en kostnad om cirka 300 000 kronor. Även för Åklagarmyndigheten bedöms kostnaden ligga i den storleksordningen.

Kostnaden för Sveriges Domstolar avser dels tio tillkommande mål, dels kostnaden för offentlig försvarare. Viss administrativ kostnad avseende till exempel att föra in den nya brottstypen i målhanteringssystemet torde också uppstå. Den genomsnittliga kostnaden för ett brottmål var 13 817 kronor i tingsrätt 2023, vilket innebär cirka 138 000 kronor. Då i vart fall något mål kommer att överklagas till hovrätt bör också kostnaden för ett mål i hovrätten läggas till, vilken år 2023 i genomsnitt var 35 400 kronor. Kostnaden för tillkommande mål i Sveriges domstolar bör således uppgå till omkring 174 000 kronor.

Kostnaden för offentlig försvarare i 11 mål, där fråga bör vara om mål enligt brottmålstaxan (3 812 kronor för huvudförhandling i 45–59 minuter) uppgår i sådant fall till 42 000 kronor, vilket belastar anslaget rättsliga biträden.

För Kriminalvården har vi antagit att påföljden i de tillkommande målen i snitt bestäms till fängelse i tre månader. Det innebär i så fall 30 månader, vilket efter avräkning för villkorlig frigivning är 20 månader (1,7 år) och en tillkommande kostnad om 3,2 miljoner kronor.

¹² Polismyndigheten, Årsredovisning 2023 s. 59.

24.4.3 Förslaget om särskilda vistelseförbud

Bedömning: Det är svårt att med någon större säkerhet uppskatta hur ofta ett fängelsestraff kommer att kombineras med ett särskilt vistelseförbud. I Danmark döms ungefär tjugo personer per år till uppehållsförbud och vi bedömer att det är ett rimligt antagande också för svensk del. En handfull döms för överträdelse årligen. Även detta framstår som rimligt och detsamma kan antas gälla avseende hindrande av elektronisk övervakning.

De resursbehov som förslaget medför för Kriminalvården, Sveriges Domstolar, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bedöms, sett isolerat, rymmas inom befintliga anslagsramar.

Skälen för vår bedömning

Förslaget om särskilda vistelseförbud påverkar framför allt Kriminalvården. Även Sveriges Domstolar och Åklagarmyndigheten påverkas, men i mindre mån. Anslaget Rättsliga biträden m.m. liksom Polismyndigheten bedöms inte påverkas alls då den frigivne inte ska ha rätt till biträde och då det underlag om individer och nätverk som behövs inför ett särskilt vistelseförbud i de brottmål där 29 kap. 2 a § brottsbalken aktualiseras kommer att utgöras av information som redan finns hos myndigheten.

Åklagarmyndigheten torde i sin tur föra sådan bevisning i domstol, men det påverkas inte av om ett särskilt vistelseförbud är aktuellt eller inte utan beror i stället av om straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 a § ska åberopas eller inte. Åklagaren ska också beredas tillfälle att höras i ärenden om hävande av särskilda vistelseförbud. Kostnaderna för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bedöms dock som vara av det mindre slaget som bör kunna finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

Antalet brottmål kommer inte att öka med anledning av införandet av särskilda vistelseförbud, men däremot kommer ett antal mål årligen att gälla överträdelse av vistelseförbud samt hindrande av elektronisk övervakning. Det bedöms dock röra sig om maximalt tjugo sådana brottmål per år. Den genomsnittliga styckkostnaden för ett brottmål i tingsrätten uppgår till omkring 14 500 kronor, vilket skulle innebära en kostnadsökning om 300 000 kronor för Sveriges Dom-

stolar.¹³ Då den här typen av brott förmodligen kommer att hanteras tillsammans med annan brottslighet är detta belopp förmodligen i överkant. Det ökade antalet brottmål kommer att leda till ökade kostnader också för Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten, men denna kostnad redovisas inte särskilt då den bedöms rymmas inom beslutade anslag.

Vad gäller Kriminalvården kommer särskilda vistelseförbud i domen oftast leda till att någon sådan föreskrift inte beslutas vid frigivningen, men övervakningen ska ändå hanteras och troligen inte sällan elektroniskt. Vi bedömer dock att dessa kostnader tar ut varandra på så sätt att de totala antalet övervakningar inte kommer att öka. Därmed uppstår inte heller några kostnadsökningar för inköp av utrustning för elektronisk övervakning.

Övervakningsnämnderna kommer dock att påverkas med anledning av förslaget på så sätt att det införs en möjlighet till omprövning av de särskilda vistelseförbuden i övervakningsnämnd var sjätte månad. Vi har ovan räknat med att särskilda vistelseförbud kommer att dömas ut i ungefär tjugo domar om året, vilket en tid framåt kommer att innebära en motsvarande ökning av antalet ärenden i övervakningsnämnderna.

Vad gäller kostnadsökningen för ärenden i övervakningsnämnderna bedömer vi dock att också den är av det mindre slaget, mot bakgrund av att det inte bedöms vara fler än tjugo beslut om året och motsvarande antal omprövningar i övervakningsnämnd. Därtill är arvodet för de verksamma i nämnderna fastlagt enligt vad som närmare framgår av 12 § förordningen (2007:1174) med instruktion för övervakningsnämnderna och då ersättningen per arbetad dag mycket begränsad blir kostnaderna inte särskilt stora.

De nya reglerna bör inte heller nämnvärt påverka myndighetens kostnader avseende administration, IT-system och dylikt.

24.4.4 Övriga förslag

Vi bedömer att förslaget om minskad rätt till permission inte innebär några ekonomiska konsekvenser.

¹³ Styckkostnaden avseende tingsrätts och hovrättsmål framgår av Domstolsverkets årsredovisning 2022 s. 150.

24.5 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt för barns rättigheter

Bedömning: Vi bedömer att en ändring av reglerna om villkorlig frigivning på så sätt som anges i våra direktiv innebär en risk för ökad brottslighet och sämre möjligheter att arbeta brottsförebyggande, vilket också kan leda till ökad brottslighet. Även förslaget om minskad rätt till permission kan få sådana effekter.

Då barn drabbas särskilt hårt av långa inläsningstider är förslaget särskilt allvarligt ur ett barnrättsperspektiv.

24.5.1 Skälen för vår bedömning

Vi har i kapitel 12 presenterat forskning som beskriver effekterna av längre anstaltstider och vi har i kapitel 14 förklarat vilka risker den nuvarande beläggningssituationen i Kriminalvården innebär.

Utifrån det som har framhållits i dessa kapitel är det vår bedömning att förslaget om minskad möjlighet till villkorlig frigivning kan leda till ökad brottslighet och föra med sig att Kriminalvården får svårare att bedriva ett kvalitativt brottsförebyggande arbete, vilket riskerar att leda till ökad brottslighet. Även förslaget om minskad rätt till permission kan få sådana oönskade konsekvenser.

Det finns vidare en uppenbar risk för att barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder drabbas särskilt hårt av ändrade regler om villkorlig frigivning. Barnrättskommittén har i sin senaste rapport uttalat att man ser med oro över de steg som för närvarande tas i Sverige för att bland annat sänka straffmyndighetsåldern, barns ökande inblandning i organiserad brottslighet, isoleringen av intagna barn och de nyligen antagna lagändringarna för att införa strängare straff och integritetskränkande åtgärder av brottsbekämpande myndigheter. Kommittén har rekommenderat Sverige att aktivt främja användandet av andra åtgärder än frihetsberövande, till exempel skyddstillsyn, samt säkerställa att frihetsberövande endast används som sista utväg, och under kortast möjliga tid.¹⁴

¹⁴ Se Kommittén för barnets rättigheter, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport av den 7 mars 2023 (CRC/C/SWE/CO/6-7) s. 14.

I betänkandet En översyn av regleringen av om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) har föreslagits att sluten ungdomsvård ska utmönstras ur systemet och att barn och unga i stället ska dömas till fängelse, bland annat för att den villkorliga frigivningen möjliggör kontroll i strukturerad form. I betänkandet framhålls att det i sig kan ge vissa, om än begränsade, konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.¹⁵ Sett ur ett barnrättsligt perspektiv kan därför en minskad möjlighet till villkorlig frigivning få särskilt allvarliga konsekvenser.

¹⁵ SOU 2023:44 s. 399.

25 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser avseende de alternativa förslagen

25.1 Villkorlig frigivning endast vid särskilda skäl samt efter tre fjärdedelar av strafftiden liksom övriga ändringar av reglerna om villkorlig frigivning

Förslag: Reglerna ska tidigast träda i kraft den 1 januari 2030.

Övergångsbestämmelser ska meddelas. De som dömts till fängelse innan de nya reglerna träder i kraft ska inte omfattas av de nya reglerna för villkorlig frigivning.

25.1.1 Skälen för förslaget

Ikraftträdande

Mot bakgrund av den ansträngda beläggningssituationen i Kriminalvården och eftersom det är fråga om genomgripande förändringar av systematisk karaktär bör reglerna som innebär ändringar i systemet med villkorlig frigivning träda i kraft som tidigast den 1 januari 2030.

Övergångsbestämmelser

Av 2 kap. 10 § regeringsformen följer bland annat att svårare brottspåföljd inte får åläggas för en gärning än den som var föreskriven när brottet begicks. En sådan bestämmelse finns också i Europakonven-

tionen art. 7. Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken ska straffet bestämmas efter den lag som gällde vid gärningen, men om en annan lag gäller vid domstillfället ska den lagen tillämpas om den leder till frihet från straff eller till ett lindrigare straff. Dessa regler har i tidigare lagstiftningsärenden i princip inte ansetts omfatta verkställighet av påföljd.¹

De förslag som vi är ålagda att lämna avseende villkorlig frigivning kommer att innebära en i praktiken reell skärpning av den strafftid som avtjänas i anstalt, vilket för den dömda kommer att uppfattas särskilt ingripande. I enlighet med grunderna för bestämmelserna om förbud mot retroaktiv verkan av straffbestämmelser anser vi därför att övergångsbestämmelser bör meddelas.

Vi menar att bestämmelserna bör formuleras så att de som dömts till fängelse innan de nya reglerna träder i kraft inte ska omfattas av det nya systemet.² Detsamma ska gälla för den som avtjänar fängelsestraff tillsammans med fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelser i syfte att förhindra att de som dömts före ikraftträdandet fick avtjäna längre tid i anstalt än enligt de gamla reglerna meddelades också när möjligheten att skjuta upp frigivningstidpunkten på grund av misskötsamhet utökades från 15 till 180 dagar, liksom då möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet ökades från 15 till 90 dagar.³

I samband med att risk för våldsbrottslighet kom att kunna påverka bedömningen av om den dömda skulle stå under övervakning under villkorlig frigivning i Finland beslutades att den nya regeln endast skulle gälla för de som begått sina brott efter lagens ikraftträdande.⁴

Vår bedömning är sammanfattningsvis att de som dömts innan de nya reglerna träder i kraft inte ska omfattas av nya regler om villkorlig frigivning och att övergångsbestämmelser därför behövs.

¹ Se t.ex. prop. 1965:159 s. 36 f., prop. 1987/88:120 s. 113, prop. 1997/98:96 s. 176 f., prop. 1997/98:96 s. 176–181 och prop. 2005/06:123 s. 69 f.

² En sådan övergångsbestämmelse föreslogs också när frågan om hög risk för återfall i brott ska påverka tidpunkten för villkorlig frigivning utreddes, se SOU 2017:61 s. 202.

³ Prop. 2005/06:123 s. 69 f., SOU 2017:61 och Prop. 2018/19:77 s. 53 f. och prop. 2018/19:77 s. 53.

⁴ Justitieministeriets publikationer, rapporter och yttranden 2023:11 s. 109.

25.2 Kriminalisering av rymning samt särskilt vistelseförbud och överträdelse av sådant

Förslag och bedömning: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen

Förslagen om kriminalisering av rymning och om vistelseföreskrift som en ny åtgärd som kan beslutas i samband med ett tidsbestämt fängelsestraff (särskilt vistelseförbud) bör, med hänsyn tagen till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet och beredningen i Regeringskansliet samt riksdagsbehandlingen, träda i kraft den 1 juli 2026.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen och artikel 7 i Europakonventionen följer att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Strafflagstiftning får således inte tillämpas retroaktivt. Samma princip kommer till uttryck i 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP). Det krävs därför inga särskilda övergångsbestämmelser. Att döma någon för rymning eller besluta om särskilt vistelseförbud, kommer att kunna vara möjligt från och med tidpunkten för ikraftträdandet avseende gärningar som begås därefter. Detsamma gäller de nya brotstyperna överträdelse av särskilt vistelseförbud och hindrande av elektronisk övervakning av särskilt vistelseförbud.

25.3 Minskad rätt till permission

Förslag: Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

De nya bestämmelserna ska omfatta alla som vid ikraftträdandet avtjänar fängelsestraff.

Skälen för förslaget

Förslaget om minskad rätt till permission för vissa dömda bör, med hänsyn tagen till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet och beredningen i Regeringskansliet samt riksdagsbehandlingen, träda i kraft den 1 juli 2026.

Reglerna om permission avser verkställighet av straff och därmed är inte de principer som följer av 2 kap. 10 § regeringsformen, Europakonventionen art. 7 eller 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken tillämpliga. Enligt vår bedömning kräver lagändringarna inte några särskilda övergångsbestämmelser utan de kan från ikraftträdandet tillämpas avseende de som då avtjänar fängelsestraff.

26 Författningskommentar till de förslag som inte följer av utredningens ställningstaganden

26.1 Alternativa författningsförslag

26.1.1 Det i första hand alternativa förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

26 kap.

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).

Paragrafen är ny och innehåller definitioner av villkorlig frigivning och förverkande av villkorligt medgiven frihet. Övervägandena finns i avsnitt 12.9.

I *första stycket* föreslås en definition av villkorlig frigivning i syfte att öka förståelsen och acceptansen för institutets plats i det straffrättsliga systemet. Villkorlig frigivning är ett i lag reglerat verkställighetsinstitut. Att den dömda frigives villkorligt innebär inte att det ådömda fängelsestraffet avkortas, utan i stället är det verkställighetsformen som ändras. En del av straffet avtjänas som inlåst och en del ute i samhället.

Under den delen av strafftiden som inte avtjänas i anstalt, men alltid under minst ett år, föreligger en prøvotid under vilken den dömda

kan ställas under övervakning och åläggas att följa olika ingripande föreskrifter.¹ Det kan röra sig om elektronisk övervakning, krav på drogtest, deltagande i behandlingsprogram samt ett tydligt stöd från Kriminalvården genom täta möten med övervakaren. Dessa inskränkningar under verkställigheten ger också prövotiden en så pass ingripande karaktär att det finns skäl att tala om ett straff som verkställs. Vid återfall i brott eller annan allvarlig misskötsamhet kan hela eller delar av det reststraff som återstod vid den villkorliga frigivningen förklaras förverkat. Därmed vilar också ett latent straffhot över den frigivne som gör frigivningen just villkorlig.

Syftet med den villkorliga frigivningen är att på ett ändamålsenligt sätt kontrollera och stödja den dömde under övergången från livet i anstalt till livet i frihet. Den villkorliga frigivningen är därför ett viktigt led i den dömdes återanpassning i samhället och bör ses som en naturlig fortsättning på det återfallsförebyggande arbete som bedrivits i anstalten. Genom att möjliggöra för en successiv återgång under kontroll är den villkorliga frigivningen återfallsförebyggande i sig och därmed ökar systemet med villkorlig frigivning i själva verket samhällsskyddet, särskilt på lång sikt.

I *andra stycket* införs en definition av förverkande av villkorligt medgiven frihet. Ett sådant beslut kan dels fattas av domstol i samband med ny dom enligt 34 kap. 5 § brottsbalken, dels av övervakningsnämnd i samband med allvarlig misskötsamhet enligt 26 kap. 19 § *andra stycket* brottsbalken. Beslutet innebär att den dömde får avtjäna hela eller delar av det reststraff som återstod vid den villkorliga frigivningen i anstalt, vilket framgår av den föreslagna lagtexten.

6 §

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

Om någon döms till fängelse i lägst sex år för brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv, hälsa, frihet eller frid och samhällets behov av skydd är särskilt påtaglig med hänsyn till brottslighetens karaktär, får rätten förordna att villkorlig frigivning ska ske när tre fjärdedelar av straffet har avtjänats.

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

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömde kommer att vara frihetsberövad under avsevärt lång tid än om verkställighet

¹ Vi föreslår i kapitel 10 att prövotiden ska förlängas till två år samt att det ska föreligga en presumtion för övervakning.

hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Paragrafen innehåller ett alternativt förslag till en ändring av systemet med villkorlig frigivning. Övervägandena finns i avsnitt 21.5.

Första stycket är oförändrat. Enligt *andra stycket*, som är nytt, ska vissa som döms till tidsbestämda fängelsestraff avtjäna tre fjärdedelar i stället för två tredjedelar innan de frigives villkorligt. Rätten ska i dessa fall i brottmålsdomen förordna om att villkorlig frigivning ska ske enligt en annan kvotdel.

Som första förutsättning gäller att fängelsestraffet ska vara minst sex år långt. Det är således den strafftid som framgår av domslutet som är avgörande. I de fallen ska rätten ta ställning till dels om det är fråga om brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv, hälsa, frihet eller frid, dels om samhällets behov av skydd är särskilt påtagligt med hänsyn till brottslighetens karaktär.

Brott mot liv, hälsa, frihet eller frid avser i första hand brott mot 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, men även andra brott där våld, hot om våld eller frihetsberövande ingår som moment i gärningen omfattas, till exempel grovt rån eller grov mordbrand om som inneburit fara för annans liv eller hälsa. Brott som i större utsträckning skapar abstrakt fara, till exempel vapenbrott och narkotikabrott, omfattas inte. Det krävs att brottet eller den samlade brottsligheten mot liv, hälsa, frihet eller frid har ett straffvärde om minst sex år. Det är således inte tillräckligt att det finns ett grovt narkotikabrott med ett straffvärde om tre år och ett våldsbrott med ett straffvärde om två år.

Om samhällets behov av skydd är särskilt påtagligt med hänsyn till brottslighetens karaktär avgörs liksom frågan om det är en viss typ av brottslighet av rätten, som också förordnar om den större kvotdelen i domslutet.

Tredje stycket motsvarar nuvarande tredje stycke och fjärde stycket motsvarar nuvarande andra stycket, men har utöver omplaceringen inte förändrats i sak.

26.2 De alternativa förslagen till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

17 kap.

12 §

Den som är

1. intagen i kriminalvårdsanstalt eller häktad med anledning av misstanke om brott enligt 24 kap. rättegångsbalken (1942:740), eller

2. berövad friheten enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar,

och som rymmer från en kriminalvårdsanstalt, en arrest, ett häkte, ett förvar, ett särskilt ungdomshem, en undersökningsenhet, en vårdenhet eller från någon under vars uppsikt han eller hon står med anledning av ett frihetsberövande enligt 1–2, döms för rymning till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

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

Paragrafen är ny och genom den införs en ny brottstyp, rymning. Övervägandena finns i kapitel 23.2.1–23.2.8.

För straffansvar krävs för det första att personen är frihetsberövad på något av de sätt som räknas upp i *punkt 1–2*. Enligt *första punkten* avses de som antingen är intagna i kriminalvårdsanstalt för att avtjäna ett fängelsestraff eller häktade med anledning av misstanke om brott enligt 24 kap. rättegångsbalken. Det betyder att den som är häktad på annan grund, till exempel enligt 2 kap. 12 § konkurslagen (1987:672), inte omfattas av straffansvaret. Däremot omfattas den som är häktad men befinner sig i en inrättning inom hälso- och sjukvården eller vid en särskild undersökningsenhet för att genomgå en rättspsykiatrisk undersökning av straffansvar.

Enligt den *andra punkten* omfattas också de som är intagna i särskilda ungdomshem för att verkställa sluten ungdomsvård samt de som är förvarstagna enligt utlänningslagen eller lagen om särskild kontroll av vissa utläningar.

Den brottsliga gärningen består i att *rymma* från en plats där ett sådant frihetsberövande verkställs eller från någon under vars uppsikt man står med anledning av ett sådant frihetsberövande, till exempel under transport. Typfallet är att komma lös, till exempel genom att

hota eller utöva våld mot personal, att slita sig loss eller att helt enkelt fly. Att springa ifrån personal under ett obehåpat ögonblick är att rymma. Det kan också vara att bryta sig ut eller att forcera ett hinder av något slag. Det relevanta är om myndigheten mer än kortvarigt förlorar kontroll över den frihetsberövade. Ett kortvarigt avlägsnande kan dock utgöra försök till rymning. Att inte återkomma från permission eller någon annan beviljas obehåpat vistelse utanför anstalt eller annan institution är däremot inte straffbart.

Vad gäller gradindelningen kan det som uttalas i förarbetena till bestämmelsen om främjande av flykt tjäna som viss vägledning (se prop. 1992/03:141 s. 49). Brottet kan anses grovt när det är fråga om allvarigare rymningar från kriminalvårdsanstalt, till exempel om flera hjälps åt eller om det finns folk på utsidan som hjälper till så att gärningen framstår som väl planlagd och organiserad. Detsamma bör gälla om man bereder andra intagna möjlighet att fly samtidigt, till exempel genom att forcera en dörr eller hota personal. Brottet bör också anses som grovt om mera sofistikerade hjälpmedel använts, där beväpning förekommit och där den som rymmer avtjänar ett långt straff för särskilt allvarlig brottslighet. Att våld eller allvarigare hot används talar också för att brottet ska anses som grovt. Som alltid måste en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet göras. Att våld eller allvarigare hot används talar också för att brottet ska anses som grovt.

Straffet är fängelse i högst två år, eller om det är grovt brott, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Det bör i regel anses avsevärt mer allvarligt att rymma från fängelse, häkte och ett särskilt ungdomshem än från förvar.

Med stöd av tredje stycket finns en möjlighet att bedöma att en gärning inte utgör ett brott om den med hänsyn till omständigheterna framstår som mindre allvarlig. Utrymmet för att undanta en gärning från straffansvar vid allvarliga rymningar är begränsat. Det som främst bör komma i fråga är rymningar från anstalter med säkerhetsklass 3 och där det är fråga om ett kortvarigt avlägsnande. Även tillvägagångssättet, till exempel om gärningen begåtts utan planering, förslagenhet eller hänsynslöshet bör beaktas. Om gärningen bedöms utgöra brott kan liknande omständigheter i stället påverka straffet i mildrande riktning inom ramen för straffvärdebedömningen.

Avseende konkurrens bör brottsbalksbrott konsumera brott enligt 15 kap. 1 § fängelselagen. Såväl rymning som främjande av flykt

(se nedan) bör därför som huvudregel konsumera brottet mot fängelselagen i sådana fall. Och i alla de fall som brottsbalksbrottet bedöms som grovt har det uttryckligen, med anledning av den strängare straffskalan, företräde framför brottet mot fängelselagen.

Om den intagne brukar vapen i samband med rymningen kommer inte sällan också finnas möjlighet att döma honom eller henne för vapenbrott enligt vapenlagen (1996:67). Straffskalan för vapenbrott av normalgraden sträcker sig från fängelse i 14 dagar till fängelse i högst fem år. Med tanke på brottens skilda skyddsintressen bör utgångspunkten vara att domstolen ska döma för båda brotten i konkurrens, men som alltid får en individuell bedömning utifrån den allmänna konkurrensläran avgöra i det enskilda fallet. Särskilt hänsyn måste tas till om tillämpningen av båda straffbestämmelserna skulle innebära en motiverat och onödigt sträng dubbelbestraffning.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt till samtliga rekvisit. Det är tillräckligt med likgiltighetsuppsåt.

14 §

Den som hjälper den som är intagen på kriminalvårdsanstalt eller som är häktad eller anhållen eller som annars är med laga rätt berövad friheten att komma lös eller främjar, efter det han eller hon avvikit, hans eller hennes rymning genom att dölja henne eller honom genom annan sådan åtgärd, döms för främjande av rymning till böter eller fängelse i högst ett år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Om gärningen med hänsyn till frihetsberövandets art och syfte, gärningspersonens tillvägagångssätt och hans eller hennes förhållande till den vars rymning han eller hon har främjat är att anse som ringa, utgör den inte brott.

Paragrafen är ny men motsvarar den nuvarande 12 § och innehåller straffansvar för *främjande av rymning*. Övervägandena finns i avsnitt 23.2.

Första stycket har moderniserats språkligt och gjorts könsneutralt. Brottsbeteckningen har ändrats från främjande av flykt till främjande av rymning med anledning av att det förslås en ny brottstyp för rymning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Tredje stycket har den tidigare ansvarsfrihetsregeln gjorts om till en regel som innebär att gärningen i vissa fall inte ska anses utgöra ett brott. Stycket har också moderniserats språkligt samt gjorts könsneutralt. Därtill har flykt ersatts av rymning. Någon ändring av vilka

situationer som ska anses falla under tredje stycket är inte avsedd, varför tidigare förarbetsuttalanden liksom uttalanden i den juridiska litteraturen alltjämt gäller.

16 §

Den som bryter mot ett sådant vistelseförbud som avses i 26 kap. 26 § döms för överträdelse av särskilt vistelseförbud till fängelse i högst ett år.

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

Paragrafen är ny och i den föreskrivs straffansvar för överträdelse av ett särskilt vistelseförbud, som är en ny brottstyp. Övervägandena finns i avsnitt 20.3.6 och 20.3.7.

Av *första meningen* framgår att straffansvaret omfattar den som bryter mot ett särskilt vistelseförbud. Det krävs inte att någon effekt härutöver uppstått, utan det som är kriminaliserat är att bryta mot det vistelseförbud som framgår av domen. Det är således innebörden och omfattningen av vistelseförbudet som avgör om det föreligger en överträdelse. Resultatet av den elektroniska övervakningen och om någon överträdelse registrerats i relevanta system kommer ofta att vara ett viktigt bevisfaktum för att det varit en överträdelse. Men det kan givetvis också vara till exempel en polis eller ett annat vittne som observerar den dömda i ett förbudsområde.

Straffskalan innebär att bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken blir tillämplig. Enligt den bestämmelsen får den som begått brott på vilket fängelse kan följa gripas av envar om han eller hon påträffas på bar gärning eller flyende fot. Att överträdelsen är straffbelagd innebär vidare att vanliga regler för ingripanden i samband med brott aktualiseras. Exempelvis får en polisman eller en ordningsvakt avvisa eller avlägsna en person från ett visst område eller utrymme, om det behövs för att en straffbelagd gärning ska kunna avvärjas. En person får också tillfälligt omhändertras, om ett avvísande eller avlägsnande är otillräckligt för att uppnå avsett resultat (13 och 29 §§ polislagen [1984:387]). Bestämmelsen i 23 kap. 8 § rättegångsbalken om medföljande eller medtagande till förhör är också tillämplig. Slutligen möjliggör straffskalan också att anhållande och häktning kan användas.

Enligt *andra stycket* undantas mindre allvarliga överträdelser från straffansvar. Ansvarsfrihetsregeln är avsedd att tillämpas mycket restriktivt. Det ska vid en helhetsbedömning framstå som oskäligt att se gärningen som ett brott. Överträdelsen ska framstå som uppenbart befogad och som klart ursäktlig – det ska vara fråga om ett uppenbart undantagsfall. Det kan exempelvis handla om att den dömda måste hämta sitt skadade barn på förskolan och ta det till sjukhuset för att den andre vårdnadshavaren är förhindrad att göra detsamma, till exempel på grund av arbete eller egen akut sjukdom.

Straffskalan är fängelse i högst ett år. Sedvanliga principer ska tillämpas avseende påföljdsval och den som döms ska således inte särbehandlas vid påföljdsvalet. Vid upprepade brott mot vistelseförbudet, det vill säga vid återfall, finns skäl att så småningom bestämma påföljden till ett kortare fängelsestraff. Påföljdsvalet måste dock som alltid ske utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

17 §

Den som har meddelats ett sådant beslut om elektronisk övervakning som avses i 26 kap. 27 § och som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå, döms för hindrande av elektronisk övervakning av särskilt vistelseförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

Paragrafen är ny och i den föreskrivs straffansvar för hindrande av elektronisk övervakning, som är en ny brottstyp. Övervägandena finns i avsnitt 20.3.6 och 20.3.7.

Den som ska övervakas med elektronisk övervakning efter beslut av Kriminalvården i samband med frigivning är skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Skyldigheten straffsanktioneras genom denna bestämmelse.

Det som är kriminaliserat är att agera på ett sätt som innebär att den elektroniska övervakningen antingen inte kommer till stånd eller inte kan fortgå. Det väsentliga är om gärningspersonen agerar på ett sätt som omöjliggör den elektroniska övervakningen, antingen inledningsvis eller efter det att övervakningen inletts. Ett vanligt sätt att hindra att övervakningen kommer till stånd är genom att inte sätta på sig GPS-sändaren, medan ett avtagande av densamma är att hindra att den kan fortgå. Ett hindrande kan ske genom såväl aktivt handlande

som genom underlåtenhet, till exempel genom att aktivt ta av sändaren, manipulera den på något sätt eller genom att inte ladda batterierna. Det väsentliga är om den pågående elektroniska övervakningen avbryts.

För straffansvar krävs uppsåt eller grov oaktsamhet. Straffansvar för grov oaktsamhet ska i första hand förbehållas sådana beteenden som utgör medveten oaktsamhet, det vill säga där gärningspersonen har insett att det finns en risk för en viss följd eller en viss omständighet. Den som är medvetet oaktsam uppfyller alltid det första ledet i en prövning av likgiltighetsuppsåt. Det enda som skiljer den medvetet oaktsamme från den som är uppsåtlig är att vid medveten oaktsamhet kan hans eller hennes faktiska inställning till följdens inträde (eller att omständigheten föreligger) inte karaktäriseras som likgiltig. Han eller hon är i stället endast likgiltig inför risken. Ett exempel på grov oaktsamhet kan vara att den dömda av misstag underlåter att se till att batterierna är laddade trots misstanke om att de nog var på väg att ta slut eller rör sig in i ett område som innebär att tekniken av någon anledning inte fungerar med en insikt om att det fanns en sådan risk.

Straffskalan är böter eller fängelse i högst ett år. Sedvanliga principer ska tillämpas avseende påföljdsval och den som döms ska således inte särbehandlas vid påföljdsvalet. Vid upprepade brott mot vistelseförbudet, det vill säga vid återfall, finns skäl att så småningom bestämma påföljden till ett kortare fängelsestraff. Påföljdsvalet måste dock som alltid ske utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

18 §

För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av *rymning samt för försök till rymning*.

Paragrafen, som reglerar straffansvar för osjälvständiga brott i 17 kap., ändras på sådant sätt att försök till rymning kriminaliseras på försöksstadiet samt numreras om med anledning av det förslag som lämnas i 23 kap. Därtill ersätts främjande av flykt med främjande av rymning. Övervägandena finns i avsnitt 23.2.4.

Ansvar för försök till rymning kan till exempel aktualiseras när någon försöker ta sig ut från ett anstaltsområde men hindras av en kriminalvårdstjänsteman, annan person eller polis. Detsamma gäller om någon försöker avlägsna sig från personal under en permission eller annan vistelse utanför anstalt.

21 kap.

7 §

Avviker eller uteblir en krigsman olovligen från tjänstgöringen, *ska* dömas för *olovlig avvikelse av krigsman* till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet att anse som grovt, *döms* för *grov olovlig avvikelse av krigsman* till fängelse i högst tio år eller på livstid. Vid *bedömningen av* om brottet är grovt *ska* särskilt beaktas, om krigsmannen avvikit under eller i anslutning till strid eller gått över till fienden eller annars överlämnat sig frivilligt till denne.

Paragrafen, som reglerar straffansvar för krigsmans rymning, ändras på så sätt att brottsbeteckningen rymning ersätts av olovlig avvikelse av krigsman. En särskild brottsbeteckning för grovt brott införs också. Därutöver moderniseras språket i paragrafen. Övervägandena finns i avsnitt 23.2.8.

15 §

För försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra *olovlig eller grov olovlig avvikelse av krigsman* samt för försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot förman döms det till ansvar enligt 23 kap.

För medverkan till tjänstebrott får dömas endast den som därigenom åsidosatt tjänsteplikt.

Paragrafen, som reglerar straffansvar för osjälvständiga brott i 21 kap., ändras på sådant sätt att brottsbeteckningen rymning ersätts av olovlig avvikelse av krigsman. Ändringen är en ren följdändring och någon ändring i sak är inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 23.2.8.

26 kap.

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).

Paragrafen är ny och innehåller definitioner av villkorlig frigivning och förverkande av villkorligt medgiven frihet. Övervägandena finns i avsnitt 12.7 och en författningskommentar finns ovan under avsnitt 26.1.

6 §

Den som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid får friges villkorligt tidigast när tre fjärdedelar, dock minst 30 dagar, har avtjänats.

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

Vid prövningen av frågan om det finns förutsättningar för villkorlig frigivning ska särskilt beaktas om den dömda har

- 1. deltagit i återfallsförebyggande åtgärder,*
- 2. följt de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten, och*
- 3. visat motivation till förändring.*

I paragrafen finns de grundläggande förutsättningarna för villkorlig frigivning. Övervägandena finns i avsnitt 21.2.

Enligt första stycket får den som avtjänar ett fängelsestraff på viss tid friges villkorligt efter att ha avtjänat tre fjärdedelar av straffet, dock minst trettio dagar. Av 8 § tredje stycket följer att såsom avtjänad tid räknas även tid under vilket straffet ska anses verkställt enligt tillgodoräknandelagen, vilket kan leda till att kortare anstaltsvistelser än trettio dagar förekommer.

Huvudregeln är därmed att den dömda ska avtjäna hela sitt straff i anstalt. Samhällsskyddsaspekter och hänsyn till brottsoffer kan leda till att presumtionen för helt avtjänande i anstalt är särskilt stark. Detta gäller särskilt om den dömda vid upprepade tillfällen är dömd för sexualbrott, våld i nära relation eller har en stark anknytning till

en kriminell gruppering. Likaså bör det vara en utgångspunkt att den som kontaktat brottsoffret trots förbud mot det, till exempel om ett kontaktförbud har meddelats, i stor utsträckning ska avtjäna hela straffet i anstalt.

Av *andra stycket*, som motsvarar nuvarande 26 kap. 6 § tredje stycket, följer att villkorlig frigivning inte får ske från fängelsestraff som har dömts ut tillsammans med skyddstillsyn eller från ett förvandlingsstraff för böter. Sådana straff ska således alltid avtjänas fullt ut i anstalt. Av 8 § framgår att sådana straff inte heller ska ingå i beräkningen av den sammanlagda strafftiden. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I *tredje stycket*, som är nytt, framgår vilka kriterier som särskilt ska beaktas i frigivningsprövningen. Det följer av 7 § att det är Kriminalvården som gör prövningen. Enligt *första punkten* är det av betydelse om den dömden har deltagit i återfallsförebyggande åtgärder. Det gäller åtgärder, program, behandling eller annan sysselsättning som Kriminalvården under verkställighetsplaneringen har ansett att den dömden har ett behov av. Det är viktigt att det finns tydlig dokumentation om vilka åtgärder den intagne har deltagit i. Vägran att underkasta sig medicinsk behandling får inte påverka frågan om villkorlig frigivning eftersom medicinsk behandling av etiska och legala skäl måste bygga på frivillighet.

Genom *andra punkten* står det klart att den dömdes beteende under anstaltsvistelsen är av betydelse för prövningen då det ska beaktas om han eller hon har följt de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. I begreppet föreskrifter ingår all normgivning som en intagen har att rätta sig efter. Det kan således vara lagtext, allmänna råd och anstaltens lokala ordningsregler. Med villkor avses annat som är bindande för den intagne, till exempel sådant som är bestämt i verkställighetsplanen.

Enligt *tredje punkten* är det slutligen också av relevans om den dömden visat motivation till förändring. Enligt 6 § fängelseförordningen ska vid utformningen av den dömdes verkställighetsplan hänsyn tas till den intagnes motivation till förändring. Avsikten är att det ska vara möjligt att belöna den som visar uppriktig vilja att upphöra med brott under sin verkställighetstid. Det ska vara fråga om en förändring som är bestående över tid och därigenom ger uttryck för ett livsval bort från kriminalitet. Den dömden kan till exempel ha tagit avstånd från en tidigare gängtillhörighet eller visat uppriktig ånger över det brott

som han eller hon har begått. Det kan vidare vara så att han eller hon tar ett stort ansvar för att förbättra sin sociala situation genom att söka arbete, delta i arbetsmarknadsprogram eller på annat sätt aktivt försöker ordna en stabil situation i samband sin kommande frigivning. Ofta kommer just deltagande i återfallsförebyggande åtgärder samt att han eller hon följer föreskrifter och villkor vara det tydligaste bevisfaktumet för sådan motivation till förändring som krävs för att punkt 3 ska vara tillämplig. Det krävs också en viss stabilitet i beteendeförändringen och att den är manifesterad på så sätt att den får stöd av yttre omständigheter, till exempel genom deltagande i program och annat återfallsförebyggande arbete samt den dömdes beteende mot personal och övriga intagna.

Kriminalvården ska göra en helhetsbedömning av om det finns skäl för villkorlig frigivning. Det ska också beaktas om den intagne uppträtt hotfullt eller våldsamt mot personal eller medintagna eller på annat sätt stört ordningen eller säkerheten i anstalt, rymt eller avvikit i samband med permission. Även misskötsamhet vid placering i häkte under verkställighet av fängelsestraff samt under avtjänande utanför anstalt enligt fängelselagen, till exempel permission, ska vägas in i helhetsbedömningen

Har den dömda tilldelats varning enligt 12 kap. 1 § fängelselagen utgör det ett viktigt underlag vid den samlade bedömningen och talar inte sällan för att han eller hon inte ska friges villkorligt.

Tidsaspekten måste dock beaktas: om en intagen genomgått en positiv utveckling och under en lång tid inte misskött sig efter en inledande misskötsamhet som resulterade i varning tidigt under verkställigheten kan det tala för att villkorlig frigivning trots allt kan beviljas.

Det kan också finnas ömmande skäl och verkan av fortsatt frihetsförlust (t.ex. mycket allvarlig sjukdom som innebär att den dömda eller någon närstående riskerar att drabbas särskilt hårt av ett fortsatt frihetsberövande; en slags humanitär ventil) som bör beaktas. Även den dömdes ålder kan påverka bedömningen. Inte sällan finns goda skäl att särbehandla barn och unga som döms till fängelse i lindrigare riktning då de är särskilt mottagliga för fängelsestraffets kriminogena och negativa effekter.

Kriminalvården kommer att behöva ta fram föreskrifter och riktlinjer samt interna styrdokument för att ge ledning i beslutsfattandet.

7 §

Kriminalvården ska senast vid den tidigaste tidpunkten för frigivningsförberedande åtgärder enligt 11 kap. fängelselagen (2010:610) besluta i frågan om villkorlig frigivning kan ske.

Kriminalvården får pröva frågan om villkorlig frigivning på nytt och återkalla ett beslut om att bevilja sådan om ändrade förhållanden ger anledning till det.

I paragrafen, som är ny, framgår att det är Kriminalvården som beslutar om den dömda ska friges villkorligt och när beslutet ska fattas. Övervägandena finns i avsnitt 21.2.2.

Av bestämmelsen framgår att Kriminalvården ska avgöra frågan om villkorlig frigivning senast vid den tidigaste tidpunkten för frigivningsförberedande åtgärder enligt 11 kap. fängelselagen, vilket betyder att det är en viss kvotdel eller minimitid som avgör. I dessa fall fastställer myndigheten en tidpunkt för den villkorliga frigivningen.

Då det är viktigt att beslutsunderlaget är så allsidigt som möjligt är det i regel är att föredra att prövningen kommer sent under verkställigheten i anstalt. Eftersom villkorlig frigivning är en förutsättning för att besluta om frigivningsförberedande åtgärder (utslussningsåtgärder) enligt fängelselagen kommer beslutet dock i praktiken fattas mycket tidigare än så, i vart fall i de fallen där prognosen för frigivning är god.

Enligt *andra stycket* får Kriminalvården pröva frågan om villkorlig frigivning på nytt och återkalla ett sådant beslut om ändrade förhållanden ger anledning till det. Det innebär att beslut om villkorlig frigivning som inte har gått i verkställighet kan ändras, om ändrade förhållanden ger anledning till det. Som exempel kan nämnas att den dömda missköter sig på ett sådant sätt att han eller hon inte längre bör bli föremål för villkorlig frigivning. Bestämmelsen innebär också att Kriminalvården även i ett senare skede kan fatta beslut om att bevilja villkorlig frigivning.

9 §

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, får Kriminalvården besluta att villkorlig frigivning kan ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av 6 §.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 6 § andra stycket, innehåller en upplysning om att villkorlig frigivning kan aktualiseras tidigare än vad som följer av 6 § när en utländsk dom avtjänas i Sverige. Utöver omflyttningen är någon ändring i sak inte avsedd.

10 §

Efter frigivning gäller en prøvotid om ett år från frigivningen.

För den som friges villkorligt gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år.

Ett fängelsestraff är helt verkställt vid prøvotidens utgång *eller annars* när villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

I paragrafen finns bestämmelser om prøvotid efter frigivning och villkorlig frigivning samt när ett fängelsestraff är tillfullo verkställt. Övervägandena finns i avsnitt 21.3.

Första stycket, som är nytt, har införts i syfte att tillse att alla som friges från fängelse ska vara under ett års prøvotid, det vill säga också de som avtjänar hela sin utdömda strafftid i anstalt. Det framgår av 18 § strafftidslagen att ett år motsvarar 365 dagar.

Andra stycket motsvarar det tidigare första stycket i paragrafen och har endast ändrats språkligt. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Tredje stycket motsvarar det tidigare andra stycket i paragrafen och har endast justerats språkligt. Någon ändring i sak är inte avsedd. Om det inte finns något reststraff kvar är ett fängelsestraff helt verkställt vid prøvotidens utgång, annars gäller att det är helt verkställt när villkorligt medgiven frihet inte längre kan förverkas. För sistnämnda bedömning är bland annat 34 kap. 5 § av betydelse.

12 §

Den *frigivne* 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 prøvotidens utgång.

I paragrafen anges vad som gäller för övervakning under prøvotid. För att bestämmelsen ska omfatta även de som inte är villkorligt frigivna, det vill säga de som friges vid strafftidens slut, har *första stycket*

justerats. Utöver att alla som döms till tidsbestämda fängelsestraff ska vara under minst ett års prøvotid är någon ändring i sak inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 21.3.

13 §

Kriminalvården ansvarar för den fortsatta verkställigheten av fängelsestraffet utanför anstalt.

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

I paragrafen pekas Kriminalvården ut som verkställande myndighet avseende verkställighet av fängelsestraff också efter frigivning från anstalt. *Första stycket* har endast ändrats språkligt och någon ändring i sak är inte avsedd.

19 §

Om den frigivne bryter mot föreskrifter eller anvisningar om vad som i övrigt ska gälla för övervakningen, får Kriminalvården vidta en åtgärd som avses i 18 § första stycket. Om en sådan åtgärd anses otillräcklig, får Kriminalvården besluta att en varning ska meddelas den frigivne.

Om en överträdelse enligt första stycket är allvarlig och det kan antas att den villkorligt frigivne inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta enligt första stycket, får övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst *tre månader* varje gång. När tiden för förverkande bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder förverkandet särskilt beaktas.

Om en sådan överträdelse som avses i andra stycket begås under prøvotid enligt 10 § första stycket gäller i stället att övervakningsnämnden får besluta att den frigivne ska tas in i kriminalvårdsanstalt under en tid om högst tre månader varje gång. Frihetsberövandet får dock aldrig sammantaget överstiga den strafftid som dömdes ut i brottmålet eller pågå efter prøvotidens utgång.

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

I paragrafen finns bestämmelser om åtgärder vid misskötsamhet under övervakning. Övervägandena finns i avsnitt 21.3.

Tredje stycket är nytt och innehåller regler om åtgärder vid misskötsamhet i de fall den frigivne inte är villkorligt frigiven men under prøvotid och övervakning med stöd av 10 § första stycket och 12 §. Tillägget innebär att den frigivne efter beslut av övervakningsnämnd

kan återintås i anstalt med högst tre månader åt gången. Liksom vid förverkande av villkorligt medgiven frihet krävs att andra åtgärder bedöms som otillräckliga för att få till stånd en förbättring avseende den frigivnes beteende. Om den frigivne frivilligt rättar sig ska något återintagande inte ske. Det krävs allvarlig misskötsamhet, till exempel att den frigivne brutit mot meddelade föreskrifter vid upprepade tillfällen eller på ett särskilt flagrant sätt.

När tiden för återintagande bestäms ska särskilt arten och omfattning av de överträdelse som aktualiserat återintagande beaktas. Återintagandet får aldrig vara längre än motsvarande den strafftid som dömdes ut i brottmålet. Om fängelsestraffet var en månad får således återintagandet vara som längst en månad. För att ett återintagande om tre månader ska aktualiseras krävs således dels att strafftiden varit minst tre månader, dels i normalfallet en mer långvarig och omfattande misskötsamhet såsom att den dömda helt undandragit sig övervakningen och meddelade föreskrifter.

Ett frihetsberövande som beslutas med stöd av denna bestämmelse får aldrig pågå efter prövotidens utgång.

Fjärde stycket motsvarar det tidigare tredje stycket i paragrafen.

25 §

Rätten får förena ett tidsbestämt fängelsestraff med ett särskilt vistelseförbud om

1. någon omständighet som avses i 29 kap. 2 a § beaktas vid bedömningen av straffvärdet, och

2. det med hänsyn till risken för att den dömda kommer att återfalla i allvarlig brottslighet på en viss plats eller i ett visst område finns behov av att begränsa den dömdes närvaro på platsen eller i området.

Ett särskilt vistelseförbud får avse den som är under 18 år endast om det finns synnerliga skäl.

Paragrafen är ny och reglerar när rätten får kombinera ett tidsbestämt fängelsestraff med ett särskilt vistelseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

För att ett särskilt vistelseförbud ska få meddelas krävs att två omständigheter är uppfyllda. I *första stycket första punkten* anges att det för det första krävs att rätten beaktat någon omständighet som avses i 29 kap. 2 a § i straffvärdebedömningen. Med det avses att rätten beaktat någon av de två punkterna som bestämmelsen innehåller, det

vill säga om brottet 1. innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, eller 2. haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne används. För att någon av dessa omständigheter ska kunna beaktas krävs därtill att det varit fråga om brottet inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

I *andra punkten* framgår att det därutöver krävs att det finns ett behov av att begränsa den dömdes närvaro på en plats eller i ett område mot bakgrund av återfallsrisken på platsen eller i området. Rätten ska med andra ord alltid pröva om inskränkningen svarar mot ett reellt behov i just detta fall.

Behovsprövningen är en del av proportionalitetsbedömningen. Även om det inte särskilt kommer till uttryck gäller ett krav på att inskränkningen måste vara proportionerlig för att vara godtagbar. Detta följer av att det är fråga om ett intrång i grundläggande fri- och rättigheter liksom av den allmänna proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i 26 kap. 14 a § brottsbalken.

För att det ska vara proportionerligt att inskränka den dömdes rätt att vistas på en viss plats eller inom ett visst område måste det finnas en koppling mellan dessa ställen och det syfte som ska uppnås – det måste med andra ord finnas ett behov av att begränsa närvaron på platsen eller området för att minska risken för återfall i brott på platsen. Det kan således inte vara fråga om vilken plats eller vilket område som helst. Det kan till exempel vara en plats där den dömda tidigare har begått brott eller där det är utrett att han eller hon på annat sätt bidrar till kriminell verksamhet. Om det är utrett att den dömda har en koppling till en kriminell gruppering som agerar i ett visst område eller i ett utrymme i en viss byggnad eller liknande kan det finnas ett behov att begränsa närvaron just där.

Bedömningen ska göras utifrån vad som är känt om den dömda och hans eller hennes kriminella aktiviteter på specifika platser eller i specifika områden. Det är rätten som ska besluta om vistelseförbud, men åklagaren kommer att ha att föra bevisning om varför det är motiverat med ett vistelseförbud på en viss plats eller i ett visst område. Åklagaren kommer här att behöva samverka med främst Polismyndigheten för att få nödvändig information, vilket redan torde

gälla för att rätten ska ha möjlighet att tillämpa straffskärpningsbestämelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken.

Riskenivån är uttryckt endast med begreppet risk. Detta innebär dock inte att beviskravet är alltför lågt ställt. Risken ska vara av viss dignitet och det ska finnas konkreta omständigheter som talar för att en sådan risk finns. Det får inte vara fråga om hypotetiska resonemang om framtida händelser. Subjektiva antaganden om en sådan risk eller ovidkommande omständigheter får inte läggas till grund för ett vistelseförbud. Det får inte heller vara fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk. Det räcker således inte att den dömda har en koppling till en kriminell miljö utan det måste finnas konkreta omständigheter som visar att det finns en risk för brottslighet på den aktuella platsen eller i området. Risken ska dessutom gälla allvarlig brottslighet, vilket innebär att det måste vara fråga om risk för brottslighet med relativt högt straffvärde. Åtminstone två år bör gälla som riktmärke.

Av *andra stycket* framgår att särskilda vistelseförbud endast får avse den som är under 18 år om det föreligger synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses främst mycket allvarlig brottslighet eller flera återfall i sådan. Det ska framstå som helt nödvändigt att ådöma barnet ett vistelseförbud för att avvärja återfallsrisken på en viss plats. Det kan till exempel aktualiseras om det är fråga om en ung person som begått ett mycket allvarligt brott eller där det är utrett att han eller hon har en ledande ställning i ett kriminellt nätverk. Det bör vid en samlad bedömning kunna konstateras att det föreligger synnerliga skäl för att ett särskilt vistelseförbud ska kunna dömas ut om fråga är om barn.

Om barn påverkas av ett vistelseförbud till exempel för att de själv får ett sådant eller för att en vårdnadshavare åläggs ett sådant måste alltid de rättigheter som följer av barnkonventionen beaktas vid bedömningen. Det gäller bland annat principen om barnets bästa och det måste bedömas vilka negativa effekter som åtgärden kan ha för det berörda barnet. Just kontakten mellan barn och föräldrar ska särskilt beaktas och inte sällan tillmätas stor betydelse i proportionalitetsbedömningen.

26 §

Ett särskilt vistelseförbud innebär att rätten beslutar om att den dömde inte får vistas på särskilt angivna platser eller inom ett eller flera särskilt angivna områden.

Det särskilda vistelseförbudet gäller under prövotiden efter frigivning.

Paragrafen är ny och i den definieras vistelseförbudets innebörd samt förbudstidens längd. Övervägandena finns i avsnitt 20.3.2.

Vistelseförbud innebär ett förbud att vistas på särskilt angivna platser eller inom ett eller flera särskilt angivna områden. Syftet är att hålla den dömde borta från en kriminogen miljö, inte att säkerställa att han eller hon vistas i en positiv miljö. Även här gäller ett krav på att inskränkningen måste vara proportionerlig för att vara godtagbar. Med plats avses en tydligt avgränsad geografisk yta, till exempel ett torg eller en skolgård, medan område avser en större geografisk yta, till exempel en viss kommun. Förbudet ska avse en särskilt angiven plats eller ett särskilt angivet område, det vill säga platsen eller området måste vara geografiskt avgränsat. Det ska i domen tydligt anges vilken plats eller vilket område som förbudet avser (jfr NJA 2022 s. 1130).

Förbudsområdets storlek måste alltid bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet utifrån var risken för återfall i brott finns. Det får aldrig vara större än nödvändigt.

Ibland kommer förbudsområdet inte att vara särskilt omfattande, till exempel för att återfallsrisken är knuten till en park eller ett torg för att den dömde är kopplad till narkotikaförsäljning på platsen. Det är också möjligt att besluta om förbud avseende flera platser, till exempel flera torg i en viss stadsdel eller i en kommun.

Det kan inte heller uteslutas att risken för återfall i brott i vissa fall är så stor och avser så allvarlig brottslighet att det kan vara proportionerligt att låta förbudsområdet omfatta en hel kommun eller ett annat större geografiskt område.

Platsen eller området ska identifieras utifrån risken miljön utgör för den dömde. Även om det i viss mån går att identifiera platser och områden som mer generellt kan antas utgöra riskmiljöer, till exempel hot spots med hög brottslighet eller platser med öppen narkotikaförsäljning, är det omständigheterna i det enskilda fallet som ska avgöra den geografiska begränsningen. Det kommer inte sällan att vara uppgifter från till exempel polisen som avgör vilka platser eller områden som är relevanta för just denna individ.

Förbudet ska i regel begränsas till att gälla vid vissa tider, i regel på så sätt att den dömda förbjuds att vistas på angiven plats eller i angivet område under de tider då brottsligheten är som mest intensiv, till exempel kl. 18–07. Givetvis kan detta frångås om det är utrett att kriminell aktivitet sker dygnet runt på en viss plats, till exempel i ett bostadshus.

Av *andra stycket* framgår att förbudstidens längd alltid korresponderar med prövotiden som följer i samband med villkorlig frigivning. På så sätt är längden knuten till brottslighetens allvar och därmed som utgångspunkt proportionerlig avseende utsträckningen i tiden.

Genom de prövningar som ska ske enligt 26 och 27 §§ säkerställs att rätten bedömer om vistelseförbudet är *proportionerligt*. Rätten måste till exempel se till det identifierade problemets allvar, det vill säga vilken typ av brottslighet det är fråga om liksom dess allvar. Rätten måste också se till riskens karaktär och styrka. Det är inte möjligt att generellt tillgripa vistelseförbud utan det måste finnas en konkret risk som stöds av faktiska omständigheter för att personen i fråga kommer att begå brott om han eller hon tillåts vistas i en viss miljö eller på ett visst ställe.

Vad särskilt gäller den geografiska storleken är det viktigt att det inte är större än behovet. Även påverkan på familje- och privatlivet ska beaktas.

Här är det relevant om ett vistelseförbud täcker området där den dömda 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 särskilt beaktas. Slutligen måste också den samlade intensiteten av alla begränsningar i rörelsefriheten bedömas, liksom om det är fråga om inskränkningar av flera rättigheter eller elektronisk övervakning.

Om förbudet kombineras med elektronisk övervakning är det i sig en begränsning av den dömdes privatliv som därmed ökar intensiteten i rörelseinskränkningen och är relevant för proportionalitetsbedömningen. Vid en sådan ordning måste därför de intressen som skyddas väga extra tungt.

27 §

Om det behövs för att kontrollera att ett särskilt vistelseförbud följs får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning med högst sex månader åt gången.

När ett sådant beslut har meddelats, är den som förbudet gäller mot skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser som möjliggör för Kriminalvården att förena ett särskilt vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning samt att den som förbudet gäller är skyldig att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Övervägandena finns i avsnitt 20.3.4.

Av *första stycket* framgår att Kriminalvården får besluta om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att förbudet följs. Bestämmelsen har en fakultativ utformning och det är Kriminalvården som avgör om elektronisk övervakning behövs. Beslutet kan fattas i samband med frigivning eller senare.

I likhet med vad som gäller för vistelseföreskrift enligt 26 kap. 16 § brottsbalken torde det ofta finnas ett behov av elektronisk övervakning i dessa fall, särskilt mot bakgrund av att syftet med vistelseförbud är att minska återfallsrisken i mycket allvarlig brottslighet.

Samtidigt måste beaktas att elektronisk övervakning i sig innebär en begränsning av den dömdes privatliv som ökar intensiteten i rörelseinskränkningen. Detta är relevant för den samlade proportionalitetsbedömning som alltid måste ske. De intressen som skyddas måste så att säga väga extra tungt när fråga är om att förena ett vistelseförbud med elektronisk övervakning.

Elektronisk övervakning får beslutas med sex månader åt gången men kan förlängas under prövotiden.

I *andra stycket* anges att den som meddelats ett vistelseförbud med elektronisk övervakning är skyldig att medverka till den elektroniska övervakningen genom att bära den utrustning som krävs för att övervakningen ska kunna genomföras. Förbudspersonen är också skyldig att göra det som krävs för att övervakningen ska kunna fortsätta, vilket är att bära och sköta om utrustningen enligt de anvisningar som lämnas, men också att ladda batterierna. Vid misskötsamhet av den som är villkorligt frigiven och under prövotid kan åtgärder enligt 26 kap. 19 § brottsbalken vidtas.

28 §

Kriminalvården får besluta om tillfälliga undantag från ett särskilt vistelseförbud om det finns särskilda skäl.

Om ett fängelsestraff har förenats med ett särskilt vistelseförbud får Kriminalvården besluta om en särskild vistelseföreskrift enligt 26 kap. 16 § andra stycket 7 endast om det finns synnerliga skäl.

Paragrafen är ny och ger Kriminalvården möjlighet att meddela tillfälliga undantag från särskilda vistelseförbud. Den innehåller också en upplysning om att dubbla vistelseföreskrifter bör undvikas. Övervägandena finns i avsnitt 20.3.4 och 20.3.6.

Enligt *första stycket* har Kriminalvården behörighet att besluta om tillfälliga undantag från särskilda vistelseförbud om det föreligger särskilda skäl. Det är den som begär undantag som har att visa att det föreligger särskilda skäl. Det kan till exempel röra sig om att den andre vårdnadshavaren under en tid förhindras att hämta eller lämna barnet på förskola eller att följa med på ett läkarbesök och dessa platser är belägna i ett område som träffas av vistelseförbud. Detsamma gäller vid deltagande på begravning eller studentfirande eller liknande samt besök hos läkaren eller socialtjänsten.

I *andra stycket* har tagits in en upplysning om att Kriminalvården i samband med frigivning från det aktuella fängelsestraffet endast får besluta om vistelseföreskrift enligt 26 kap. 16 § brottsbalken om det föreligger synnerliga skäl. Syftet med bestämmelsen är att undvika situationer där det blir oklart för den dömda och de verkställande myndigheterna vad som gäller samt undvika alltför ingripande rörelseinskränkningar.

29 §

När ett särskilt vistelseförbud har gällt under sex månader får den frigivne hos övervakningsnämnden begära att vistelseförbudet ska upphöra.

Om ansökan avslås, får en ny ansökan göras tidigast sex månader efter det att beslutet fått laga kraft.

Åklagaren ska beredas tillfälle att yttra sig i ärendet.

Paragrafen är ny och möjliggör för regelbundna omprövningar av meddelade vistelseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 20.3.8.

För att säkerställa att vistelseförbud är proportionerliga införs en rätt till regelbunden omprövning så snart sex månader av förbudstiden har passerat. Den dömda kan då hos övervakningsnämnden,

som är ett domstolsliknande organ, begära att ett särskilt vistelseförbud ska upphöra. Om ansökan avslås kan en ny ansökan prövas efter sex månader från avslagsbeslutets laga kraft. Behörig övervakningsnämnd är den inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor ligger där den övervakade är inskriven, se 37 kap. 8 § brottsbalken. Åklagaren ska beredas tillfälle att yttra sig i ärendet.

30 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om särskilda vistelseförbud.

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande för regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om särskilda vistelseförbud.

37 kap.

7 §

Kriminalvårdens beslut i frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 13 § andra stycket, 15 § andra stycket, 16 och 17 §§, 19 § första stycket och 27 § första stycket samt 28 kap. 7 § får överklagas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor ligger där den övervakade är inskriven.

Behörig övervakningsnämnd enligt 26 kap. 27 första stycket och 29 §§ är den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor ligger där den övervakade är inskriven.

I bestämmelsen regleras vilka av Kriminalvårdens beslut som får överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 20.3.8.

I bestämmelsen har lagts till att beslut enligt 26 kap. 28 § första stycket, det vill säga beslut om elektronisk övervakning i samband med ett särskilt vistelseförbud, får överklagas till övervakningsnämnd.

Andra stycket är nytt och pekar ut behörig övervakningsnämnd avseende överklagande av Kriminalvårdens beslut om elektronisk övervakning samt begäran om upphörande av ett särskilt vistelseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 20.3.4 och 20.3.8.

11 §

Beslut av en övervakningsnämnd i frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 16, 17, 19, 22 och 29 §§ samt 28 kap. 7 och 11 §§ får överklagas till tingsrätten i den ort där övervakningsnämnden ligger. Om beslutet rör frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 16, 17 eller 19 § eller 28 kap. 7 §, får det överklagas av Kriminalvården.

Överklagandet ska ges in till övervakningsnämnden. Klagotiden räknas från den dag då den klagande fick del av beslutet. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Övervakningsnämnden ska dock inte vara part i domstolen.

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

I bestämmelsen finns en uttömmande uppräkningslista av vilka beslut av övervakningsnämnd som får överklagas till tingsrätt dels av den enskilde, dels av Kriminalvården. Övervägandena finns i avsnitt 20.3.4 och 20.3.8.

I *första stycket* har lagts till att beslut av en övervakningsnämnd i frågor som rör upphävande av vistelseförbud och elektronisk övervakning av den enskilde får överklagas till tingsrätt. Någon motsvarande överklagandemöjlighet för Kriminalvården finns inte.

Andra stycket motsvarar nuvarande andra meningen och ändringen har endast gjorts för att öka läsbarheten. Tredje stycket är oförändrat.

38 kap.

14 §

Kriminalvårdens beslut om villkorlig frigivning enligt 26 kap. 7 § samt om avvisning enligt 38 kap. 17 § andra meningen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen justeras språkligt efter de ändringar som gjorts avseende villkorlig frigivning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

19 §

Mål om villkorlig frigivning enligt 26 kap. 7 § ska handläggas skyndsamt av domstolen.

Paragrafen justeras språkligt med anledning av att reglerna om villkorlig frigivning ändrats. Någon ändring i sak är inte avsedd.

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

10 kap.

1 §

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 en fjärdedel av strafftiden, 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. *Vid prövningen ska det särskilt beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.*

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. *Det gäller dock inte den som är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.*

Paragrafen innehåller de grundläggande kriterierna för när permission får beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 22.1.2.

Första stycket första meningen har ändrats språkligt. Andra punkten har fått en ny mening av vilken det framgår att det särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande. Med kriminell gruppering avses ett kriminellt nätverk eller någon annan motsvarande sammanslutning. Det kan vara fråga om självdefinierade grupper, stadsdels- och förortsbaserade grupper eller familje- och släktbaserade nätverk. Det krävs att grupperingen har haft viss varaktighet över tid.

För att avgöra om den dömda tillhör en sådan gruppering är uppgifter om den dömdes nuvarande och tidigare brottslighet av stor betydelse, liksom sådan underrättelseinformation som Kriminalvården

har tillgång till. Det kan också framgå av brottmålsdomen. Det ska finnas väl underbyggda uppgifter om att den intagne är involverad i en kriminell gruppering.

Det är viktigt att Kriminalvården gör en noggrann prövning i varje enskilt fall och att även omständigheter som talar för att en sådan tillhörighet upphört beaktas. Om det finns beaktansvärda tveksamheter om en sådan grupptillhörighet ska det räknas den intagne till godo. Rena påståenden från hans eller hennes sida som inte stöds av några andra uppgifter saknar givetvis betydelse.

Med motsvarande avses annan form av koppling till organiserad brottslighet.

Tredje stycket har ändrats på så sätt att den som har en sådan tillhörighet aldrig kan beviljas permission innan kvalifikationstiden i punkt 1 förflutit.

2 §

Om det finns särskilt ömmande skäl får en intagen beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) om

1. hans eller hennes behov av vistelse utanför anstalt inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 §, och

2. vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. *Vid prövningen ska det särskilt beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.*

Av paragrafen framgår när så kallad särskild permission kan beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 22.1.2.

Andra punkten har ändrats på så sätt att det särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande. Vad som avses med en sådan tillhörighet framgår av kommentaren till 1 §.

5 §

Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt 1–4 §§ ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning. *Det ska särskilt beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.*

Vid vistelse utanför anstalt enligt 1 och 2 §§ får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera meddelade villkor.

Av paragrafen framgår att permission alltid ska förenas med de villkor som behövs. Övervägandena finns i avsnitt 22.1.2.

Första stycket har ändrats på så sätt att det särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande även i prövningen av vilka villkor som ska beslutas. Vad som avses med en sådan tillhörighet framgår av kommentaren till 1 §.

12 kap.

2 §

Bestämmelser om villkorlig frigivning finns i 26 kap. 6 § brottsbalken.

I paragrafen anges att det finns viss bestämmelser om villkorlig frigivning i brottsbalken. Övervägandena finns i kapitel 21.

Paragrafen justeras med anledning av att reglerna om villkorlig frigivning ändrats. Hänvisningen till 26 kap. 7 §, som tidigare innehöll bestämmelser om att den villkorliga frigivningen kan skjutas upp, utgår. Någon ändring i sak är inte avsedd.

3 §

Frågor om varning enligt 1 § eller villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 § brottsbalken ska avgöras skyndsamt.

I paragrafen anges att mål om varning eller uppskjutande av villkorlig ska handläggas skyndsamt. Övervägandena finns i kapitel 21.

Paragrafen justeras med anledning av att reglerna om villkorlig frigivning ändrats. Hänvisningen till 26 kap. 7 § utgår. Någon ändring i sak är inte avsedd.

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

21 §

En dömd ska meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer

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

Om fängelsestraffet uppgår till mer än trettio dagar ska beslutet även fastställa *vid vilken dag Kriminalvården senast ska fatta beslut om villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken.*

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

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

Beslutet ska meddelas utan dröjsmål.

I paragrafen regleras utfärdande av strafftidsbeslut. Övervägandena finns i kapitel 21.

Första stycket är oförändrat. *Andra stycket* har ändrats med anledning av att villkorlig frigivning endast ska ske om det finns särskilda skäl för sådan (se 26 kap. 6 § brottsbalken). Enligt bestämmelsen ska det i ett strafftidsbeslut fastställas vid vilken dag Kriminalvården senast ska fatta beslut om villkorlig frigivning.

Tredje och fjärde stycket är oförändrade.

Av övergångsbestämmelserna framgår att den äldre lydelsen av andra stycket fortsatt ska gälla för den som före ikraftträdandet dömts till fängelse på viss tid samt om fängelsestraff avtjänas tillsammans med fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experterna Helena Backlund och Hanna Palhamn Szabó

Inledning

Enligt tilläggsdirektiven ska utredaren överväga om det bör införas en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan påföljd kan utformas. Utredningen har i kapitel 9 redovisat sitt ställningstagande innebärande att en sådan påföljd, säkerhetsstraff, bör införas. Vi är inte ense med utredningens ställningstagande i detta hänseende, och anser sålunda inte att en ny tidsobestämd påföljd i form av säkerhetsstraff ska införas.

Skäl emot införandet av en tidsobestämd påföljd

Utredningen har i avsnitt 9.3.4 redogjort för vad som talar emot att återinföra en tidsobestämd påföljd. Vi instämmer helt i de skäl som där redovisas och vill särskilt framhålla följande. En grundläggande princip i det svenska påföljdssystemet är att den dömda ska få ett straff som är proportionerligt i relation till det begångna brottet. Straffvärdets centrala roll uttrycks bland annat genom bestämmelsen i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken. Där stadgas att straff, med beaktandet av intresset av en enhetlig rättstillämpning, ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Utöver sagda princip om proportionalitet återspeglar bestämmelsen den grundläggande principen om ekvivalens (likabehandling), samt ger uttryck för att straffvärdet utgör utgångspunkten för påföljdsbestämningen.

Den föreslagna tidsbestämda påföljden säkerhetsstraff innebär att den dömden inte frigges när personen har avtjänat den tid i fängelse som brottets straffvärde (straffmättningsvärde) motsvarar, utan personen hålls fortsatt frihetsberövad utifrån ett eventuellt framtida handlande. Personen straffas alltså inte enbart för det eller de brott personen har begått och dömts för utan också framåtriktat, för något som inte har inträffat. Den dömden kan därtill komma att vara frihetsberövad under en potentiellt sett mycket lång tid. Utöver att påföljden säkerhetsstraff utgör en synnerligen ingripande påföljd för den enskilde individen innebär påföljden säkerhetsstraff sålunda oundvikligen ett avsteg från proportionalitetsprincipen, samt en risk för att principerna om ekvivalens och förutsebarhet träds för när.

Det är tydligt att en tidsbestämd påföljd i form av säkerhetsstraff inte är förenlig med de grundläggande straffrättsliga principer som dagens svenska påföljdssystem vilar på. Därtill kan konstateras att riskbedömningar avseende återfall i brott är förenade med stora felmarginaler och stor osäkerhet (se vidare nedan). Vi anser sammanfattningsvis att skälen mot att införa den föreslagna nya påföljden säkerhetsstraff är så starka att påföljden inte bör införas.

I sammanhanget kan även konstateras att den totala våldsnivån inte ökat sedan början av 1990-talet, att återfallsfrekvenserna i Sverige har varit mycket högre tidigare samt att återfall i allvarlig brottslighet är tämligen ovanligt vilket vi återkommer till nedan.

Brottsutvecklingen och återfallsstatistiken

Som framgår av utredningens redogörelse i kapitel 3 har den totala våldsnivån inte ökat sedan början av 1990-talet och mycket tyder på att den samlade brottsligheten i Sverige har planat ut över tid.

Det dödliga våldet utan skjutvapen har minskat. Dock har antalet sprängdåd ökat över tid och skjutvapenvåldet har såväl ökat som blivit grövre. Det dödliga skjutvapenvåldet är i stor utsträckning synonymt med dödligt våld i kriminella miljöer (se avsnitt 3.1.4). Beträffande sexualbrott har lagstiftningen förändrats vid flera tillfällen under 2000-talet, med nya brottstyper och flera utvidgningar av vad som definieras som våldtäkt, varför utredningen konstaterar att den faktiska utvecklingen är särskild svårbedömd (se avsnitt 3.1.3). Enligt Åklagarmyndighetens statistik över antal brottsmisstankar som lett till lag-

föring under perioden 2019–2023 är trenden svagt nedåtgående avseende sexualbrott. De anmälda sexualbrotten minskade under 2022 med 11 procent jämfört med 2021, men dessförinnan hade anmälningarna ökat kontinuerligt mellan 2016 och 2021. Enligt Brås samlade bedömning kan det ha skett ökning av framför allt de mindre grova sexualbrotten, där det inte förekommer våld eller tvång, under perioden efter 2012, men samtidigt har det skett förändringar, möjligen i både ökande och minskande riktning, i sexualbrottsutsattas benägenhet att berätta om sin utsatthet i frågeundersökningar.

Av utredningens redogörelse i avsnitt 3.2 framgår att återfallen i brott har över tid minskat stadigt sedan början av 00-talet bland de som frigges från anstalt, och så i samtliga strafftidsintervall. Enligt Kriminalvårdens statistik återföll i början av 1990-talet omkring 55 procent av de som frigivits från anstalt i brott som ledde till en ny kriminalvårdspåföljd inom tre år efter avslutad fängelseverkställighet, var efter en stadig minskning sedan början av 2000-talet det nu är omkring 40 procent som återfaller inom tre år. Personer som avtjänat fängelsestraff på två månader upp till ett år återfaller i större utsträckning än personer som avtjänat längre fängelsestraff om två år eller mer. Personer som avtjänat fängelsestraff för sexualbrott återfaller i mindre utsträckning än andra medan personer som avtjänat straff för tillgreppsbrott eller narkotikabrott återfaller i större utsträckning än andra.

Återfall i allvarlig brottslighet samt efter längre strafftider avhandlas av utredningen i avsnitt 3.2.6, där den allvarliga brottsligheten är uppdelad i fyra kategorier: allvarligt brott mot liv och brott mot hälsa, allvarligt brott mot frihet och frid, allvarligt sexualbrott och allvarligt brott som kan ha utgjort led i organiserad brottslighet. Utifrån statistiken kan utläsas att det är relativt ovanligt att en person som begått ett allvarligt brott återfaller i ett allvarligt brott. Statistiken om återfall efter verkställighet av utdömd strafftid om minst fyra år ger för handen att det är 5 procent som inom tre år har återfallit i brott med utdömd strafftid överstigande fängelse i mer än fyra år (89 av 1 689 frigivna 2012–2016). Andelen återfall i brottstypen allvarligt brott mot liv och brott mot hälsa – oavsett längd på utdömd strafftid – uppgick till 4 procent (67 återfall), i brottstypen allvarligt brott mot frihet och frid 1 procent (16 återfall), brottstypen allvarligt sexualbrott 1 procent (13 återfall) och allvarligt brott som utgjort led i organiserad brottslighet 9 procent (154 återfall).

Sammantaget kan konstateras att återfall i allvarlig brottslighet är tämligen ovanligt. Därtill kan nämnas att återfallsfrekvenserna i Sverige har varit mycket högre tidigare, utvecklingen har under en längre tid varit nedåtgående (se avsnitt 3.2).

Utredningen redogör i avsnitt 9.4.5 för ett antal typfall där påföljden säkerhetsstraff skulle kunna aktualiseras. Det kan därvid noteras att typfallet inte tar sikte på det dödliga skjutvapenvåldet och sprängningar i främst kriminella miljöer, som – till skillnad från brottsligheten generellt – är en typ av brottslighet som ökat över tid.

Brist på träffsäkerhet gällande riskbedömningar avseende återfall i brott

Den föreslagna nya påföljden säkerhetsstraff är ett frihetsberövande under obestämd tid dels utifrån det begångna brottet, som alltså i sig inte har ett straff(mättnings)värde som motiverar ett tidsbestämt frihetsberövande, dels utifrån skyddsskäl på grundval av bedömning av risk för återfall. Möjligheten för rätten att välja påföljden säkerhetsstraff är fakultativ; rätten får, men behöver inte, döma till säkerhetsstraff om förutsättningarna är uppfyllda. En av dessa förutsättningar är att det finnas en *påtaglig risk* för återfall i allvarlig brottslighet av ett visst slag (se avsnitt 9.4.4). Enligt utredningen bör en första riskbedömning ske vid domstillfället, och risken bör därefter kontinuerligt omprövas under verkställigheten.

Vad som utgör en påtaglig risk måste enligt utredningen avgöras från fall till fall, men det får inte vara en obetydlig, oklar eller avlägsen risk utan det måste finnas konkreta omständigheter som talar för att en sådan risk finns hos just den individ som bedöms. Ansvarig myndighet för en särskild riskutredning ska vara Rättsmedicinalverket.

Utredningen har i kapitel 6 behandlat riskbedömningar avseende återfall i brott varvid det i avsnitt 6.2.2. redogörs för riskbedömningar ur ett vetenskapligt perspektiv och det aktuella forskningsläget. Slutsatsen är att riskbedömningar är förenade med stora felmarginaler och stor osäkerhet, och att det är betydligt större träffsäkerhet vad gäller att förutse en låg risknivå än högre sådan. Omfattande forskning visar också att felbedömningarna ofta drabbar människor som tillhör minoriteter och att riskbedömningar därför tenderar att reproducera samhällets ojämlikheter.

Bland de forskare som har gjort metaanalyser råder konsensus om att riskbedömningar gällande återfall i våldsbrott inte bör användas självständigt i påföljdsbestämning (se avsnitt 6.2.2). 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; *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*. En av de studier som utredningen refererar till i avsnitt 6.2.2 har härutöver visat att instrument som utvecklats för att bedöma risk för sexuellt våld och generell brottslighet utvisade lägre prediktiv validitet än instrument som utvecklats för att bedöma risk för våld, vilka alltså även de är behaftade med betydande osäkerhet.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis i avsnitt 6.2.2 att även om kunskapsläget kontinuerligt förbättras utifrån ny forskning på riskbedömningsområdet kvarstår många av svårigheterna med att i individuella fall förutse huruvida en person kommer att återfalla i brott, detta oaktat typ av instrument. Därtill uppmärksammas alltmer i den vetenskapliga litteraturen att riskbedömningar baserade på olika instrument är oförenliga med varandra, varför det finns skäl att förhålla sig kritisk till riskbedömning av etiska skäl. Enligt utredningen föreligger ett synnerligt behov av vidare forskning på området med särskilt beaktande av instrument som baseras på faktiska återfall i svensk kontext.

Sammantaget kan det konstateras att riskbedömningarnas brist på träffsäkerhet är ett starkt skäl som talar emot att införa påföljden säkerhetsstraff.

Kommittédirektiv 2022:95

Ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att överväga och föreslå ändringar i bl.a. 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. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska bl.a.

- överväga och om lämpligt föreslå ändringar av straff- och verkställighetslagstiftningen, t.ex. när det gäller villkorlig frigivning, som innebär ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet,
- överväga och om lämpligt föreslå andra ändringar av bestämmelserna om när villkorlig frigivning tidigast får ske och av regleringens utformning som en presumtion för att villkorlig frigivning ska ske,
- 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,

- överväga ändringar inom ramen för påföljdssystemet som innebär utökade eller nya möjligheter att besluta var en dömd person ska vistas eller inte får vistas,
- överväga och om lämpligt föreslå ändringar som innebär att samtliga korta fängelsestraff omfattas av reglerna om villkorlig frigivning, eventuellt i kombination med ett höjt allmänt fängelseminimum,
- ta ställning till om ny villkorlig frigivning inte längre ska ske från villkorligt medgiven frihet som förklarats förverkad med anledning av misskötsamhet eller återfall i brott, och
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär skärpta reaktioner vid misskötsamhet under verkställigheten av en dom på skyddstillsyn.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 december 2023.

Behovet av en utredning

Kriminalpolitiken har som främsta syfte att förebygga brott. Straffsystemet, inbegripet påföljdssystemet, har en central roll i det sammanhanget. Redan en liten minskning av fortsatt brottslighet har betydelse när det gäller att minska de effekter i form av mänskligt lidande och andra olägenheter som brott leder till. Ett minskat antal återfall i brott har vidare en positiv effekt på samhällets kostnader. Vid verkställigheten av brottspåföljder bör därför stor hänsyn tas till intresset av att på individnivå motverka och förhindra fortsatt brottslighet. Inte minst är detta viktigt med hänsyn till brottsoffrens situation. Straffet är repressivt men kan innebära kontroll och påverkan för att förebygga återfall i brott. Straffet kan också innebära att den dömda kan förhindras att begå nya brott. I det sagda ligger att straffet kan tillgodose angelägna samhällsskyddsintressen som att hindra fortsatt brottsaktivitet och skapa trygghet för brottsoffer. Även en reglering som tar sikte på särskilt kvalificerade återfall kan i viss utsträckning tillgodose sådana intressen. Att utgångspunkten för påföljdsbestämningen är brottslighetens svårhet utesluter inte att det för vissa dömda ställs upp särskilda regler och villkor när det gäller verkställigheten av straffet.

Systemet med villkorlig frigivning är ett viktigt verktyg i arbetet med att motverka återfall i brott och möjliggör dessutom reaktioner mot den som efter avtjänat fängelsestraff i anstalt missköter sig eller begår nya brott. Även skyddstillsynen är avsedd att bidra till att den dömda avhåller sig från fortsatt brottslighet. För att minska risken för återfall i brott har reglerna om villkorlig frigivning och skyddstillsyn under senare tid ändrats. De återfallsförebyggande åtgärderna har förstärkts och det har införts en tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i sådana åtgärder. Vidare har kontrollmöjligheterna avseende skyddstillsynsdömda utvidgats samtidigt som möjligheterna att föreskriva villkor om var den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömda ska vistas eller inte får visas har gjorts tydligare. Möjligheterna att kontrollera den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömda med elektronisk övervakning har också utökats. Dessutom har möjligheterna att vidta åtgärder vid misskötsamhet under och efter verkställigheten i anstalt och för skyddstillsynsdömda stärkts. (Se prop. 2018/19:77 Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning, prop. 2020/21:18 En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder och prop. 2020/21:85 Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda.).

De angivna ändringarna kan antas komma att successivt minska risken för återfall i brott och leda till att misskötsamhet under verkställigheten följs av tydligare och snabbare konsekvenser än tidigare. Ytterligare arbete pågår också för att anpassa straffrätten för att möta de utmaningar som brottsligheten och dess utveckling innebär för samhället, inte minst till följd av regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet och åtgärdsprogram för att intensifiera arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Det handlar då bl.a. om att överväga skärpta straff för brott i kriminella nätverk, ökade möjligheter att förverka brottslingars tillgångar, straffansvar för psykiskt våld och en förlängd provotid efter villkorlig frigivning.

För att tillgodose intresset av samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet kan därutöver andra ändringar behöva komma i fråga, bl.a. när det gäller möjligheterna till villkorlig frigivning. Vidare kan fler åtgärder behöva övervägas för att säkerställa att nödvändiga återfallsförebyggande åtgärder kan ges en bred tillämpning samtidigt som konsekvenserna för den som återfaller i brott eller på annat sätt missköter sig under verkställigheten av ett fängelsestraff eller skydds-

tillsynsdom kan behöva skärpas. För att möta de utmaningar som gängkriminaliteten innebär kan det också finnas behov av att införa ytterligare kontrollåtgärder inom ramen för påföljdssystemet. Därutöver kan incitamenten att delta i återfallsförebyggande åtgärder behöva öka ännu mer.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det för att öka skyddet mot allvarlig och upprepad brottslighet samt minska risken för återfall i brott finns ett behov av att överväga ytterligare ändringar av lagstiftningen. En sådan utredning ligger också i linje med flera tillkännagivanden från riksdagen.

Uppdragets innehåll

Ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet

För att upprätthålla samhällsskyddet tas vid verkställigheten av ett fängelsestraff särskild hänsyn när det gäller intagna som har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet. Det finns bl.a. särskilda villkor för långtidsdömda om placering i anstalt, permission och särskilda utslussningsåtgärder. En möjlighet att beakta skyddsaspekter i fråga om dömda som vid domstillfället bedömdes ha en risk för att återfalla i allvarliga brott finns också vid särskild utskrivningsprövning i samband med rättspsykiatrisk vård och vid prövningen av om ett fängelsestraff på livstid ska omvandlas till fängelse på viss tid.

Vid bedömningen av om villkorlig frigivning ska ske saknas däremot möjligheter att ta liknande hänsyn. Enligt nuvarande ordning ska villkorlig frigivning ske när två tredjedelar av fängelsestraffet, dock minst 30 dagar, avtjänats (26 kap. 6 § brottsbalken). Regleringen har ansetts utgöra en lämplig avvägning mellan intresset av att verkställigheten av straffet i anstalt inte avviker för mycket från den utdömda strafflängden och intresset av att åstadkomma en lämplig övergång från anstaltsvistelsen till livet i frihet. Att bestämmelserna har utformats som en presumtion för frigivning har i sin tur motive-rats av att reglerna blir rättssäkra, förutsebara och enkla att tillämpa samt i så stor utsträckning som möjligt gäller lika för alla. (Se prop. 1997/98:96 Vissa reformer av påföljdssystemet s. 119–122 och prop. 2005/06:123 En modernare kriminalvårdslag s. 54–55.)

Det nuvarande systemet har i fråga om det övervägande antalet dömda i huvudsak alltjämt goda skäl för sig. Möjligheterna att enligt

26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken skjuta upp den villkorliga frigivningen har visserligen utökats och regelverket stramats upp vid missköt-samhet hos den dömda (se prop. 2018/19:77 s. 44–48 och prop. 2020/21:18 s. 10–22). När det gäller lagöverträdare som gjort sig skyldiga till allvarlig och upprepad brottslighet kan emellertid ifrågasättas om inte regleringen bör kunna vara mer differentierad. Att påföljds-systemet bygger på ett krav på likabehandling innebär inte att alla dömda måste omfattas av samma regler och villkor när det gäller villkorlig frigivning. Utifrån ett samhällsskyddsperspektiv kan det konstateras att det ibland kan finnas mycket starka skäl som talar för att en intagen inte bör friges villkorligt. Ju allvarligare och farligare brottslighet det är fråga om, desto större ansvar är det befogat att samhället tar för att förhindra återfall i brott. Strafftid som verkställs i anstalt innebär att den som dömts för t.ex. upprepade fall av allvarliga våldsbrott, allvarliga sexualbrott eller allvarliga brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk effektivt kan förhindras att under den tiden begå nya allvarliga brott. Detsamma kan gälla den som gång efter annan döms för mindre allvarliga brott och där återfallsrisken framstår som överhängande. När möjligheten att döma återfallsbenägna personer till påföljden internering avskaffades i början på 1980-talet genomfördes åtgärder för att på andra sätt tillgodose behovet av samhällsskydd (prop. 1980/81:76 om interneringspåföljdens avskaffande och straffet för grovt narkotikabrott m.m. s. 48–53). Den då införda bestämmelsen om förhöjt straffmaximum vid återfall i allvarlig brottslighet i 26 kap. 3 § brottsbalken har emellertid inte fått avsedd betydelse i rättstillämpningen. Möjligheten att för en viss kategori dömda beakta risk för återfall i brott som skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning togs i sin tur bort 1999 (se prop. 1997/98:96 s. 119–122). Relativt nyligen har bedömningen gjorts att en sådan ordning inte bör återinföras (se prop. 2018/19:77 s. 20–22).

För att förstärka samhällsskyddet bör emellertid andra alternativ kunna övervägas som inte är förenade med samma nackdelar när det gäller förutsebarhet och likabehandling, t.ex. sådana som låter domstolen ha ett ökat inflytande över förutsättningarna för villkorlig frigivning. Det kan exempelvis handla om en reglering som i vissa fall tillåter att villkorlig frigivning som utgångspunkt inte ska ske, samtidigt som behovet av adekvata kontroll- och stödåtgärder en viss tid efter frigivningen från anstalt ändå kan tillgodoses. Särskilda överväganden krävs i sådana fall bl.a. i förhållande till vad som under en

sådan efterföljande period ska gälla vid misskötsamhet eller återfall i brott. Det kan också handla om en särreglering som ger möjligheter för Kriminalvården att för vissa kategorier villkorligt frigivna besluta om andra eller mer ingripande kontrollåtgärder under prøvotiden.

Andra alternativ som skulle kunna belysas är ändringar i regleringen om förhöjt straff vid återfall i allvarlig brottslighet i 26 kap. 3 § brottsbalken, t.ex. sådana som skulle medge att fängelse på livstid kan dömas ut i vissa exceptionella fall. Även andra lösningar kan övervägas. I sammanhanget kan det vidare vara värdefullt att undersöka om det finns lagstiftning och erfarenheter på området i andra nordiska länder som kan tas tillvara i det svenska påföljdssystemet. Ett exempel är den finska regleringen i 2 kap. 11 § i den finska strafflagen som gör det möjligt för domstolarna att för dömda som återfallit i viss allvarlig brottslighet döma ut ett så kallat kombinationsstraff från vilket villkorlig frigivning inte sker och där övervakningsåtgärder kan vidtas även efter frigivningen.

Utredaren bör även överväga behovet av mer generella ändringar av den tidigaste tidpunkten för villkorlig frigivning och utformningen av regleringen som en presumtion för frigivning efter en viss tid. Riksdagen har tillkännagett för regeringen att reglerna bör skärpas ytterligare så att presumtionen för villkorlig frigivning tas bort och ersätts med ett system där större hänsyn tas till hur den intagne skött sig under verkställigheten av ett fängelsestraff (bet. 2020/21:JuU8 punkt 2, rskr. 2020/21:166). Av tillkännagivandet följer vidare att andra begränsningar som bör övervägas är att villkorlig frigivning ska kunna ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden och aldrig för den som återfallit i brott. Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att reglerna för villkorlig frigivning bör skärpas för den som återfallit i likartad brottslighet (bet. 2014/15:JuU17 punkt 15, rskr. 2014/15:153). Av tillkännagivandet följer att den dömde i sådana fall bör avtjäna minst tre fjärdedelar av det nya straffet.

Utredaren ska därför

- överväga och om lämpligt föreslå ändringar av straff- och verkställighetslagstiftningen, t.ex. när det gäller villkorlig frigivning, som innebär ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet,

- överväga olika alternativ för hur en sådan förstärkning kan åstadkommas, analysera för- och nackdelar med dem och överväga om det är lämpligt att kombinera olika förändringar, och
- överväga och om lämpligt föreslå andra ändringar av bestämmelserna om när villkorlig frigivning tidigast får ske och av regleringens utformning som en presumtion för att villkorlig frigivning ska ske.

Förbud att kontakta brottsoffer och vistelseförbud

Att inom ramen för påföljdssystemet ge villkor om var den vars påföljd verkställs i frihet ska eller inte får vistas kan vara ett verksamt medel för att motverka fortsatt brottslighet och möta de utmaningar som gängkriminaliteten innebär. Ett vistelseförbud kan verka brottspreventivt exempelvis genom att försvåra för den dömda att använda sitt till ett visst område knutna våldskapital, kunskaper om narkotikamarknaden eller polisens arbetsmetoder. Vidare kan ett vistelseförbud reducera risken för att den som lämnat anstalt återknyter kontakt med kriminella nätverk. Genom att ett vistelseförbud kan bidra till att de mest brottsaktiva personerna kan hållas borta från de mest utsatta platserna kan också tryggheten för allmänheten öka. Om de gängkriminella får en svårare tillvaro i ett område kan det också bidra till att minska möjligheterna för nyrekrytering av unga personer till gängen. Villkor om vistelse kan också erbjuda ett ökat skydd för den som utsatts för våld i en nära relation eller hedersrelaterat våld och förtryck.

Möjligheterna att föreskriva villkor om vistelse för den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde har på senare tid gjorts tydligare samtidigt som Kriminalvården har getts möjlighet att fatta beslut om elektronisk övervakning för att kontrollera att en sådan föreskrift följs (se prop. 2018/19:77 s. 37–40 och prop. 2020/21:85 s. 28–37). Föreskriften får avse vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömda ska vistas eller inte får vistas (26 kap. 16 § brottsbalken) och kan användas för att hålla den villkorligt frigivne borta från en viss miljö i syfte att t.ex. motverka återfall i brott gentemot en viss person eller förhindra att den övervakade uppehåller sig i en kriminell miljö (se prop. 2018/19:77 s. 62 och 63 och prop. 2020/21:85 s. 53–54). En utredare ser också över

möjligheten att kunna förbjuda personer i kriminella miljöer att vistas på vissa platser utan att personen har dömts till påföljd för brott (Ju 2022:D). Med detta sagt kan fler ändringar behöva övervägas på straffrättens område för att kunna erbjuda ökad trygghet för brottsoffer och motverka gängbrottslighet.

Enligt den nuvarande ordningen finns det ingen möjlighet för Kriminalvården att, på motsvarande sätt som vid permission och annan vistelse utanför anstalt, föreskriva villkor om förbud för den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde att kontakta brottsoffret (jfr 10 kap. 5 § och 11 kap. 6 § fängelselagen [2010:610] samt prop. 2005/06:123 s. 43 och prop. 2009/10:135 En ny fängelse- och häkteslagstiftning s. 68). En möjlighet att föreskriva sådana villkor för någon som är dömd för t.ex. personrån eller våld mot närstående skulle kunna utgöra ännu ett medel i arbetet med att förebygga återfall i sådan brottslighet och bör därför övervägas.

Det finns vidare skäl att, i samband med de överväganden som görs beträffande behovet av ett ökat samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet, undersöka om de befintliga möjligheterna att inom ramen för påföljdssystemet föreskriva var dömda personer ska vistas eller inte får vistas är tillräckliga för att möta de utmaningar som särskilt gängkriminaliteten innebär, eller om det finns skäl att utöka möjligheterna eller införa nya inslag. Det kan handla om att förbudet ska kunna omfatta ett större geografiskt område än en stadsdel eller kommun. Det kan också handla om en särskild reglering eller ny påföljd som t.ex. träffar personer som gjort sig skyldiga till allvarligare våldsanvändning som har en bakgrund i en konflikt mellan grupper (jfr SOU 2021:68 Skärpta straff för brott i kriminella nätverk s. 224–237). Riksdagen har i det sammanhanget tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om vistelseförbud (bet. 2019/20:JuU26 punkt 29, rskr. 2019/20:258 och bet. 2020/21:JuU22 punkt 6, rskr. 2020/21:235). Enligt tillkännagivandena behöver det införas en ny form av påföljd, vistelseförbud, som ska kunna aktualiseras för personer som har begått upprepad brottslighet och som har anknytning till kriminella grupperingar. Det anges vidare att det ska vara straffbart att överträda ett vistelseförbud. Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att införa vistelseförbud (bet. 2021/22:JuU44 punkt 4, rskr. 2021/22:252). Det anges att sådana vistelseförbud ska ta sikte på individer som är involverade i exempelvis gängrelaterat våld eller narkotikaförsälj-

ning. Enligt tillkännagivandet bör regeringen tillsätta en utredning i syfte att så snart som möjligt återkomma med ett lagförslag om vistelseförbud för gängkriminella i enlighet med det anförda.

Behovet av en förstärkt reglering, och hur det ska tillgodoses, måste övervägas med beaktande av påföljdssystemets uppbyggnad, de ändringar som skett på senare tid och annat pågående arbete. Även i detta sammanhang kan det vara värdefullt att undersöka om det finns lagstiftning och erfarenheter på området i andra nordiska länder som kan tas tillvara. Ett exempel är den danska bestämmelsen i 79 a § straffeloven om uppehållsförbud (opholdforbud). Bestämmelsen gör det möjligt för domstolarna att meddela ett sådant förbud under lägst ett och högst tio år för den som har dömts till en frihetsberövande påföljd med stöd av bl.a. den reglering i straffeloven som gör det möjligt att döma ut högre straff för brottslighet som t.ex. har sin bakgrund i en konflikt mellan grupper. Vid dessa överväganden måste utredaren emellertid beakta att det kan finnas relevanta skillnader mellan länderna när det gäller såväl problembilden med kriminella miljöer som utformningen av påföljdssystemen. Särskilda överväganden krävs i sådana fall också bl.a. i förhållande till vad som ska gälla vid missköt-samhet.

Utredaren ska därför

- 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,
- överväga ändringar inom ramen för påföljdssystemet som innebär utökade eller nya möjligheter att besluta var en dömd person ska vistas eller inte får vistas,
- oavsett ställningstagande i sak lämna förslag om en ny brottspå-följd som ska kunna innebära anvisningar om var den dömd ska vistas eller inte får vistas, och
- även i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

En bred tillämpning av återfallsförebyggande åtgärder och en skärpt reglering för den som återfaller i brott under prövotiden

Det är angeläget att de förstärkta reglerna om återfallsförebyggande åtgärder under villkorlig frigivning i lämpliga fall kan ges en så bred tillämpning som möjligt. De nuvarande bestämmelserna innebär att villkorlig frigivning inte sker från fängelsestraff som är en månad eller kortare (26 kap. 6 § brottsbalken). Ett sådant fängelsestraff är således helt verkställt vid frigivningen från anstalt. Det finns visserligen skäl som talar för den ordningen, t.ex. att reststraffet vid villkorlig frigivning som utgångspunkt inte bör vara alltför kort (jfr prop. 1997/98:96 s. 122–124). De allmänna fördelarna med villkorlig frigivning kan emellertid med styrka också göra sig gällande vid korta fängelsestraff, som framför allt avser brott som misshandel, stöld, häleri, olovlig körning, grovt rattfylleri och narkotikabrott. En stor del av den brottsligheten begås av personer som tidigare har dömts för brott och ett effektivt återfallsförebyggande arbete är därför centralt för att minska brottsligheten. Som en jämförelse fortgår verkställigheten av en skyddstillsynsdom alltid under en prövotid av tre år (28 kap. 4 § brottsbalken). Den nuvarande regleringen leder också till svårmotiverade skillnader och tröskeeffekter när det gäller verkställigheten av kortare fängelsestraff.

Det vore alltså av flera skäl fördelaktigt om samtliga som döms till kortare tidsbestämda fängelsestraff som utgångspunkt omfattades av reglerna om villkorlig frigivning. Samtidigt bör varken tiden på anstalt eller reststraffet vara alltför kort. En förändring som bör övervägas är därför om minimitiden för villkorlig frigivning bör tas bort samtidigt som nuvarande allmänna fängelseminimum om 14 dagar höjs till exempelvis en månad (jfr SOU 1995:91 Ett reformerat straffsystem, del II, s. 350–355).

Även andra ändringar av regelverket bör analyseras. Som systemet nu är utformat anses villkorligt medgiven frihet som förverkats som ett nytt fängelsestraff från vilket ny villkorlig frigivning ska ske (26 kap. 23 § brottsbalken). Det innebär att villkorligt medgiven frihet som förklaras förverkad med anledning av misskötsamhet eller återfall i brott inte kommer att motsvaras av avtjänad tid på anstalt. Det kan ifrågasättas om det är en rimlig ordning och på vilka skäl den i så fall ska anses vila. Förverkandeinstitutet är ju i grunden en reaktion på att någon har brutit mot de villkor som var förenade med den

villkorliga frigivningen (jfr prop. 1987/88:120 om ändring i brottsbalken m.m. [straffmätning och påföljdsval m.m.] s. 55 och NJA 2021 s. 807 I p. 8). Sedan frågan senast övervägdes (se prop. 1997/98:96 s. 124) har saken delvis också kommit i annat läge eftersom det sedan den 1 juli 2020 är möjligt att vid misskötsamhet förverka upp till 90 dagar åt gången, dvs. en längd som överskrider den minsta tid om 30 dagar som ska avtjänas innan villkorlig frigivning får ske (se prop. 2018/19:77 s. 47–48 samt 26 kap. 6 och 19 §§ brottsbalken).

Utredaren ska därför

- överväga och om lämpligt föreslå ändringar som innebär att samtliga korta fängelsestraff omfattas av reglerna om villkorlig frigivning, eventuellt i kombination med ett höjt allmänt fängelseminimum,
- ta ställning till om ny villkorlig frigivning inte längre ska ske efter att villkorligt medgiven frihet förklarats förverkad med anledning av misskötsamhet eller återfall i brott, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En tydligare koppling mellan deltagande i återfallsförebyggande åtgärder och tillstånd till vistelse utanför anstalt

För varje person som ska avtjäna ett fängelsestraff tar Kriminalvården fram en verkställighetsplan, som inriktas på åtgärder som bl.a. är ägnade att förebygga återfall i brott. Åtgärderna kan t.ex. avse deltagande i behandlingsprogram för att bryta ett missbruk eller deltagande i programverksamhet inriktad på att komma till rätta med en vålds- eller sexualbrottsproblematik eller en kriminell livsstil. Det kan antas att deltagande i sådana återfallsförebyggande åtgärder leder till att risken för återfall i brott minskar och det är därför angeläget att den intagne medverkar i dem.

I syfte att skapa incitament för den dömda att delta i återfallsförebyggande åtgärder har det nyligen införts bestämmelser som innebär att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp i större utsträckning för den som under anstaltstiden inte deltar i återfallsförebyggande åtgärder, såsom behandlingsprogram, eller andra åtgärder som kan hjälpa den dömda att anpassa sig i samhället (se prop. 2020/21:18). Det finns skäl att analysera om de överväganden

som då gjordes gör sig gällande även beträffande villkoren för permission och särskilda utslussningsåtgärder som regleras i 10 respektive 11 kap. fängelselagen. Avsikten med dessa institut är att göra frigivningen mer successiv och på det sättet förbereda de intagna för ett liv i frihet. Det finns olika former av särskilda utslussningsåtgärder: frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. Med permission avses tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid.

För att tillvarata intresset av samhällsskydd och brottsoffrens intresse finns det visserligen bestämmelser som innebär att det ska göras en individuell riskbedömning inför tillstånd till vistelse utanför anstalt i form av permission eller en särskild utslussningsåtgärd. Det handlar då om risken för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig (se 10 kap. 1 § och 11 kap. 2–4 §§ fängelselagen). Vid bedömningen av om det finns en sådan risk bör bl.a. utfallet av straffverkställigheten beaktas (jfr prop. 2009/10:135 s. 160). Någon uttrycklig koppling mellan deltagande i behandlingsprogram eller andra återfallsförebyggande åtgärder och möjligheten att beviljas en särskild utslussningsåtgärd eller permission finns emellertid inte. För att ytterligare öka incitamenten att delta i återfallsförebyggande åtgärder under anstaltsvistelsen finns det skäl att undersöka om sådana kopplingar bör införas. Det lämpliga i att sådana ändringar genomförs kan givetvis skilja sig åt mellan de olika instituten och de olika utslussningsåtgärderna.

Riksdagen har också tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att regeringen ska överväga om personer som är dömda för våldsbrott bör ha en skyldighet att genomgå behandlingsprogram (bet. 2015/16:JuU21 punkt 12, rskr. 2015/16:174). En vägran att delta i ett sådant program ska enligt tillkännagivandet få konsekvenser bl.a. för möjligheterna till permission.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär en tydligare koppling mellan beviljande av permission och särskilda utslussningsåtgärder och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder.

Misskötsamhet vid verkställighet av skyddstillsyn

Möjligheterna att vidta kontroll- och stödåtgärder avseende dem som har dömts till skyddstillsyn har nyligen utökats (se prop. 2020/21:85). Samtidigt har Kriminalvården, i stället för övervakningsnämnden, getts rätt att meddela beslut om övervakning, föreskrifter och åtgärder vid misskötsamhet. Den förändringen syftar bl.a. till att främja snabbhet och flexibilitet i beslutsfattandet. Med misskötsamhet avses att den skyddstillsynsdömde inte följer sina åligganden, t.ex. inte iakttar det allmänna skötsamhetskravet eller bryter mot föreskrifter eller anvisningar som meddelats. Misskötsamhet kan bl.a. leda till nya eller ändrade föreskrifter, elektronisk övervakning eller varning (26 kap. 18 § och 28 kap. 7 § brottsbalken). Om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller 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 för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas (28 kap. 8 § brottsbalken).

Frivårdspåföljderna kan sägas bygga på tanken att den dömde slipper att berövas friheten mot att han eller hon under en prøvotid uppfyller ett krav på skötsamhet. Att misskötsamhet i olika former möts av adekvata sanktioner är därför viktigt för tilltron till skyddstillsynen (jfr prop. 1982/83:85 om ändring i brottsbalken m.m. [villkorlig frigivning och kriminalvård i frihet m.m.] s. 93). Även för att minska risken för återfall i brott är det av betydelse att det finns tydliga krav och incitament för den dömde att följa de villkor som ställs upp. Trots att hanteringen av misskötsamhet nyligen gjorts snabbare och mer flexibel kan det mot den bakgrunden finnas skäl att se över om de materiella bestämmelserna om åtgärder vid misskötsamhet är ändamålsenligt utformade. Graden av ingripande har också skärpts vid misskötsamhet efter villkorlig frigivning (se prop. 2018/19:77 s. 47–48). En fråga som särskilt bör övervägas är vilken nivå av misskötsamhet som ska krävas för att skyddstillsynsdomen ska undanröjas. Som regelverket nu tillämpas kommer ett undanröjande enbart i fråga i fall av grov misskötsamhet och först när frivårdens resurser kan anses uttömda (se NJA 2011 s. 511 p. 6 med hänvisningar).

Riksdagen har också tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om utökade möjligheter att undanröja en skyddstillsyn till följd av misskötsamhet (bet. 2020/21:JuU22 punkt 2, rskr. 2020/21:235). Enligt tillkännagivandet bör det inte krävas att den dömde på ett

allvarligt sätt brutit mot vad som gäller för att skyddstillsynen ska kunna undanröjas. I stället ska det räcka med att den dömde brutit mot vad som gäller. Det anges vidare att möjligheten att t.ex. besluta om föreskrifter eller varning bör behållas, men det bör framgå direkt av lagtexten att dessa möjligheter är förbehållna de fall då den dömdes misskötsamhet är ringa eller annars av mindre betydelse.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär skärpta reaktioner vid misskötsamhet under verkställigheten av en dom på skyddstillsyn.

Skärpta reaktioner vid rymningar och avvikelser

Det är av central betydelse för tilltron till straffsystemet att ett frihetsberövande effektivt vidmakthålls, rymningar och avvikelser motverkas samt att verkställigheten sker med högt ställda krav på säkerhet. Att den som allvarligt missköter verkställigheten drabbas av en negativ konsekvens är vidare en viktig beståndsdel i ett system som bygger på att ge intagna incitament att förändra sitt beteende. Som det nuvarande regelverket är utformat kan rymningar och avvikelser också leda till att den villkorliga frigivningen skjuts upp eller att tillstånd till vistelse utanför anstalt, t.ex. i form av permissioner, inte kommer i fråga (se prop. 2005/06:123 s. 56–57). Synen på bl.a. sådana former av misskötsamhet har nyligen också skärpts genom att möjligheterna att skjuta upp villkorlig frigivning allmänt har utvidgats (se prop. 2020/21:18 s. 17–19). Antalet rymningar och avvikelser från anstalt eller permissioner är också förhållandevis få.

Med det sagt finns det skäl att överväga en ytterligare skärpt reglering vid rymningar eller avvikelser. Tydliga reaktioner mot sådana beteenden är viktigt för att upprätthålla tilltron till verkställighetsystemet och understryker vikten av att följa de regler som gäller. Rymningar och avvikelser kan i förlängningen dessutom medföra risker för brottsoffer samt kostnader för samhället. Ett sätt att förstärka regleringen skulle kunna vara att införa en tydligare koppling i lagstiftningen mellan misskötsamhet i form av rymningar och avvikelser och uppskjuten villkorlig frigivning eller begränsningar när det gäller möjligheterna till vistelse utanför anstalt. Ett annat alternativ kan vara att införa ett straffansvar för sådana handlingar. Riks-

dagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om kriminalisering av rymningar och avvikelser (bet. 2021/22:JuU25 punkt 17, rskr. 2021/22:246). Enligt tillkännagivandet bör rymning och försök till rymning från kriminalvårdsanstalt samt avvikelse från permission kriminaliseras och beläggas med ett fängelsestraff. För att kunna bedöma det ändamålsenliga i en sådan kriminalisering krävs bl.a. särskilda överväganden i fråga om vilken påverkan den i enskilda fall skulle få för möjligheterna att för samma handlande skjuta upp den villkorliga frigivningen enligt 26 kap. 7 § brottsbalken.

Utredaren ska därför

- överväga och om lämpligt föreslå ändringar som innebär skärpta reaktioner vid rymningar och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff, t.ex. i form av kriminalisering av sådana handlingar.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Förslagets förhållande till bestämmelserna i brottsbalken om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom bör vid behov uppmärksammas liksom eventuella behov av reglering när det gäller informationsutbyte och sekretess, personuppgiftsbehandling, bemyndiganden och beslutsordning. Utredarens analys av följdändringar i lagar och andra författningar ska även omfatta det internationella straffrättsliga samarbetet.

Förslagen ska vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen. De ståndpunkter som kommer till uttryck i relevanta tillkännagivanden från riksdagen ska tas i beaktande.

Utredaren ska när det finns alternativa lösningar motivera sina ställningstaganden även utifrån kostnadseffektivitet.

Utredaren får identifiera och ta upp andra frågor som anknyter till uppdraget. I uppdraget ingår 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.

Utredaren ska i den utsträckning det behövs samråda med berörda myndigheter och organisationer, särskilt Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet och

Sveriges advokatsamfund. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget. Utredaren ska också hålla sig informerad om andra utredningar samt om studier och rapporter som kan vara relevanta för uppdraget.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses vara relevanta. De nordiska ländernas regleringar bör då särskilt uppmärksammas.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 december 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:74

Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (dir. 2022:95). Enligt direktiven ska utredaren bl.a. överväga och om lämpligt föreslå ändringar av straff- och verkställighetslagstiftningen, t.ex. när det gäller villkorlig frigivning, som innebär ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet samt överväga och om lämpligt föreslå andra ändringar av bestämmelserna om när villkorlig frigivning tidigast får ske och av regleringens utformning som en presumtion för att villkorlig frigivning ska ske. Utredaren ska vidare lämna förslag på en ny brottspåföljd som ska kunna innebära anvisningar om var den dömda ska vistas eller inte får vistas samt överväga och om lämpligt föreslå ändringar som innebär skärpta reaktioner vid rymningar och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff.

Utredaren ska nu även

- överväga om det bör införas en ny tidsbestämd frihetsberövande påföljd och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan påföljd kan utformas,
- oavsett ställningstagande i sak lämna förslag på reglering av överträdelse av anvisning om var en dömd person ska vistas eller inte får vistas,

- 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 detta även föreslå de ändringar i 34 kap. brottsbalken som bedöms vara nödvändiga och föreslå ändringar som innebär att tillämpningsområdet utvidgas för regeln som möjliggör överstigande av straffskalan för brottet i vissa återfallssituationer (26 kap. 3 § brottsbalken),
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå kriminalisering av rymning och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff eller slutna ungdomsvård samt från verkställigheten av ett beslut om häktning på grund av misstanke om brott och beslut om förvar avseende utläningar,
- 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 kan ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå de ändringar som behövs för att säkerställa att stöd och kontroll, t.ex. i form av övervakning, kan komma till stånd även i de fall villkorlig frigivning inte sker,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå de ändringar som behövs angående provotid efter villkorlig frigivning för att säkerställa att den dömda kan bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar i reglerna om permission i syfte att inskränka rätten till och skärpa villkoren för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt,
- överväga och om lämpligt föreslå ändringar i verkställighetslagstiftningen gällande särskilda utslussningsåtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juli 2024.

Tilläggsuppdragets innehåll

Införandet av en ny tidsbestämd frihetsberövande påföljd

För de allvarligaste brotten finns det i dag möjlighet att bestämma påföljden till livstids fängelse. Livstids fängelse innebär ett fängelsestraff på obestämd tid. Livstidsstraffet kan i efterhand omvandlas till ett tidsbestämt fängelsestraff genom att den dömda kan ansöka om att få sitt straff tidsbestämt enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid (omvandlingslagen). Ansökan kan göras först när den dömda avtjänat tio år och straffet kan som kortast bestämmas till arton års fängelse.

Det har tidigare även funnits andra tidsbestämda påföljder, nämligen förvaring och internering. Påföljderna slogs så småningom samman under benämningen internering. Möjligheten att döma till internering togs bort genom en lagändring 1981 (prop. 1980/81:76 om interneringspåföljdens avskaffande och straffet för grovt narkotikabrott m.m. s. 48–53). Internering kunde användas när någon dömdes för ett brott med två års fängelse eller mer i straffskalan och det med hänsyn till den tilltalades brottslighet, sinnesbeskaffenhet, vandel och levnadsomständigheter i övrigt var motiverat med ett långvarigt tidsobestämt frihetsberövande för att förebygga återfall.

Det finns nu skäl att överväga att – vid sidan av livstidsstraff för allvarliga brott – införa en möjlighet att frihetsberöva gängkriminella och andra samhällsfarliga personer under obestämd tid för att stärka samhällsskyddet och förebygga återfall i brott. Utgångspunkten för straffsystemet är att svårare brott ska bestraffas strängare och att lika allvarliga brott ska straffas lika strängt. Det utesluter dock inte att hänsyn även kan behöva tas till samhällets och medborgarnas behov av att skyddas från de farligaste återfallsförbrytarna. Samhällets behov av skydd tillgodoses delvis genom möjligheten att, för de allvarligaste brotten, döma till livstids fängelse och möjligheten att besluta att särskild utskrivningsprövning ska göras i samband med överlämnande till rättspsykiatrisk vård, om det finns risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag. Risken för att dömas till ett långt fängelsestraff eller erfarenheten av att avtjäna ett långt fängelsestraff är inte alltid tillräcklig för att en del personer ska avhålla sig från att begå nya allvarliga brott. Det kan t.ex. gälla personer som vid upprepade tillfällen har dömts för allvarliga sexualbrott eller allvarliga och upprepade våldsbrott inom ramen för kriminella nätverk. Frihetsberö-

vandet innebär att de under den tiden förhindras att begå nya allvarliga brott. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om reglerna om bestämmande av påföljd och verkställighet av fängelsestraff i tillräcklig utsträckning tillgodoser samhällets behov av skydd mot allvarliga brott och upprepad brottslighet.

Det finns svårigheter förknippade med att förutse återfall i brott. När internering togs bort som påföljd anfördes att det är vanskligt att göra bedömningar av risken för att någon ska återfalla i brottslighet (prop. 1980/81:76 s. 40–41). Samtidigt delades den uppfattningen inte fullt ut av vissa remissinstanser som menade att det är beträffande dessa visserligen få men maximalt farliga fall, t.ex. grova vålds- och sexualbrottslingar, som man kan ställa en relativt säker prognos. I den nuvarande lagstiftningen ligger också riskbedömningar om återfall delvis till grund för bedömningen av om någon ska få ett livstidsstraff omvandlat (4 § omvandlingslagen) eller om en rättspsykiatrisk vård ska förenas med särskild utskrivningsprövning (31 kap. 3 § brottsbalken).

En ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd skulle i första hand kunna tillämpas för gängkriminella och andra samhällsfarliga personer i de fall ett livstidsstraff inte är aktuellt. För- och nackdelar måste övervägas, bl.a. när det gäller förutsebarhet och likabehandling. I sammanhanget kan det vidare vara värdefullt att undersöka om det finns lagstiftning och erfarenheter på området i andra nordiska länder som kan tas tillvara i det svenska påföljdssystemet. Exempel är den danska och den norska regleringen som gör det möjligt för domstolarna att döma till förvaring. Även regleringen i Tyskland och i England kan vara av intresse. Förslaget måste också analyseras i förhållande till utredarens övriga förslag. Särskilda överväganden krävs vidare i fråga om hur en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd förhåller sig till de andra tidsobestämda frihetsberövandena: livstids fängelse och rättspsykiatrisk vård förenad med särskild utskrivningsprövning.

Utredaren ska därför

- överväga om det bör införas en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur sådan påföljd kan utformas.

Överträdelse av vistelseförbud

Utredaren har redan i uppdrag 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 och att, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag om en ny brottspåföljd som ska kunna innebära anvisningar om var den dömd ska vistas eller inte får vistas. Den danska bestämmelsen om uppehållsförbud (opholdsforbud) som möjliggör vistelseförbud upp till tio år är ett exempel i detta sammanhang och bör tjäna som utgångspunkt för övervägandena. Inom ramen för dessa överväganden behöver utredaren också särskilt ta ställning till hur överträdelser av anvisning om var en dömd person ska vistas eller inte får vistas bör regleras. Utredaren ska då överväga om överträdelse av vistelseförbud som utgångspunkt ska leda till en frihetsberövande påföljd.

Riksdagen har också tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att de områden som beläggs med vistelseförbud bör vara större än den omedelbara närheten till ett brottsoffers bostad (bet. 2021/22:JuU42 punkt 3, rskr. 2021/22:434). Utredarens överväganden och förslag ska därför utformas även med beaktande av detta tillkännagivande.

Utredaren ska därför

- oavsett ställningstagande i sak lämna förslag på reglering av överträdelse av anvisning om var en dömd person ska vistas eller inte får vistas.

En skärpt återfallsreglering

Förhållandet att en tilltalad tidigare gjort sig skyldig till brott – och det alltså är fråga om återfall – kan vid prövningen av ett brottmål beaktas i tre olika avseenden. För det första kan rätten beakta återfallet som skäl för att bestämma påföljden till fängelse (30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken). Återfall i brott kan också beaktas som skäl för att förverka villkorligt medgiven frihet från ett tidigare utdömt fängelsestraff. Om den frigivne begår nya brott under prövotiden är utgångspunkten att förverkande ska ske (34 kap. 5 §, jfr även NJA 2021 s. 807 I och II). Först om återfallet inte beaktats vid påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av vill-

korligt medgiven frihet ska rätten ta hänsyn till återfallet i skärpande riktning vid straffmätningen (29 kap. 4 §).

Regleringen innebär alltså att återfall i första hand beaktas genom påföljdsvalet och i andra hand genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Återfallet får beaktas vid straffmätningen endast om det inte har betydelse för påföljdsvalet och det inte finns någon villkorligt medgiven frihet att förverka eller den återstående strafftid som kan förklaras förverkad framstår som alltför kort.

När straffskärpning på grund av återfall övervägs ska rätten särskilt beakta 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.

Gångbrottsutredningen föreslog i sitt betänkande Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68) en förändring av 29 kap. 4 § brottsbalken som skulle innebära en skärpt återfallsreglering. Enligt förslaget skulle återfall beaktas vid straffmätningen oberoende av om det var möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet i situationer där den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till brott eller om det är fråga om återfall i särskilt allvarlig brottslighet. Förslaget till skärpt återfallsreglering ingick, med vissa mindre justeringar, i en lagrådsremiss som regeringen beslutade om den 11 augusti 2022. Utöver att föreslå en omformulering av lagtexten anmärkte Lagrådet i sitt yttrande över lagförslagen att förslaget om skärpt återfallsreglering gav upphov till behov av förändringar i 34 kap. brottsbalken som inte hade övervägts i lagrådsremissen (prop. 2022/23:53 Skärpta straff för brott i kriminella nätverk s. 200–202). Mot denna bakgrund bedömde regeringen att förslaget om återfallsskärpning behövde beredas ytterligare (prop. 2022/23:53 s. 23).

Regeringen delar Gångbrottsutredningens bedömning att det finns skäl att skärpa den straffrättsliga reaktionen vid återfall i brott. Det är viktigt att personer som återfaller i brott möts av ändamålsenliga åtgärder. Det gäller särskilt för dem som är aktiva inom sådana nätverk där kriminalitet i olika former är den centrala verksamheten. Förändringarna bör dock inte enbart träffa gängkriminella, utan det är motiverat med en generell skärpning av återfallsregleringen. Skärpningen bör således beröra samtliga tilltalade som återfaller i brott.

Den förändring som föreslogs av Gångbrottsutredningen innebär att återfallsskärpning i vissa situationer ska ske även om villkorligt

medgiven frihet förverkas. Regeringen bedömer att detta förslag i grunden är ändamålsenligt. Det finns dock också skäl att överväga om återfall bör få större betydelse även i andra fall. Det är t.ex. tänkbart att det finns situationer där återfall bör kunna beaktas vid straffmätningen trots att återfallet har varit av betydelse för påföljdsvalet. Så skulle exempelvis kunna vara fallet om en person vid flera tillfällen återfaller i brott och vid varje tillfälle, med hänsyn till återfallet, döms till en månads fängelse. Vid upprepade återfall blir skälen för fängelse successivt starkare. Det kan därför rimligen vara så att det finnas en punkt då återfallet inte i tillräcklig utsträckning kan beaktas genom påföljdsvalet. Om det i dessa situationer inte finns någon villkorligt medgiven frihet att förverka, saknas möjlighet till ytterligare reaktion på grund av återfallet. Det bör i sådana situationer vara möjligt att skärpa straffet. Enligt regeringen finns det anledning att överväga skärpningar som går längre än vad som föreslogs av Gängbrottsutredningen. Lagstiftningen måste ge tydligt uttryck för att återfall i annat än bagatellartad brottslighet ska innebära en märkbar skärpning av den straffrättsliga reaktionen på brottet.

En skärpt återfallsreglering innebär, som Lagrådet påpekat, att det är nödvändigt att även se över regleringen i 34 kap. brottsbalken. Vid bedömningen av vilka förändringar som behövs i 34 kap. bedömer regeringen att det i regelverket även bör tydliggöras att ett förverkande av villkorligt medgiven frihet i princip är en reaktion på att någon har brutit mot de villkor som var förenade med den villkorliga frigivningen. I grunden är det således snarare en fråga om ändrade verkställighetsvillkor beträffande den första domen än en skärpt reaktion på det nya brottet (se NJA 2021 s. 807 I och II).

Enligt de ursprungliga direktiven ska utredaren belysa om det kan finnas anledning att göra ändringar i regleringen om förhöjt straff vid återfall i allvarlig brottslighet i 26 kap. 3 § brottsbalken, t.ex. sådana som skulle medge att fängelse på livstid kan dömas ut i vissa exceptionella fall. Uppdraget ändras nu på så sätt att utredaren oavsett uppfattning i sak ska lämna ett förslag på skärpning av 26 kap. 3 § brottsbalken. Uppdraget ändras också på så sätt att utredaren ska ta ett bredare grepp om bestämmelsen och överväga förändringar som innebär att dess tillämpningsområde utvidgas. I tillägg till vad som anges i de ursprungliga direktiven ska utredaren inom ramen för övervägandena i denna del 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.

Utredaren ska därför

- 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 detta även föreslå de ändringar i 34 kap. brottsbalken som bedöms vara nödvändiga, och
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att tillämpningsområdet utvidgas för regeln som möjliggör överstigande av straffskalan för brottet i vissa återfallsituationer (26 kap. 3 § brottsbalken).

Kriminalisering av rymningar och avvikelser

Utredaren har enligt kommittédirektiven i uppdrag att överväga skärpta reaktioner vid rymningar och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff, t.ex. i form av kriminalisering av sådana handlingar. Rymningar och avvikelser kan förekomma även vid verkställighet av andra straffrättsliga frihetsberövanden, t.ex. sluten ungdomsvård, eller vid verkställighet av beslut om häktning med anledning av misstanke om brott eller förvar avseende utlänningar. På de särskilda ungdomshemmen, som Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för, hamnar de unga lagöverträdare som begått allvarliga brott och som dömts till sluten ungdomsvård. SiS har de senaste åren tilldelats ökade anslag bl.a. i syfte att stärka kvaliteten och säkerheten i verksamheten. Flera säkerhetshöjande åtgärder har också införts. Antalet avvikelser från sluten ungdomsvård ökade kraftigt under 2020 för att sedan minska kraftigt under 2021 och 2022. Det skedde endast två avvikelser från sluten ungdomsvård 2022, att jämföra med 26 avvikelser 2020. Det finns skäl att överväga en skärpt reglering även vid rymningar eller avvikelser från verkställighet av sluten ungdomsvård. Utredaren ska i detta avseende särskilt beakta arbetet i Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga (Ju 2021:17) liksom det arbete som bedrivs inom ramen för uppdraget att utreda vissa särskilda befogenheter vid Statens institutionsstyrelse (S 2022:C).

Antalet rymningar och avvikelser från placering i häkte har under de senaste åren varit lågt. Detsamma gäller avvikelser från Migrations-

verkets förvar. Det är dock av central betydelse för tilltron till straff- och verkställighetssystemet att även dessa typer av frihetsberövanden effektivt kan vidmakthållas, att rymningar och avvikelser motverkas samt att verkställigheten sker med högt ställda krav på säkerhet. Tydliga reaktioner mot sådana beteenden är viktigt för att upprätthålla tilltron till verkställighetssystemet och stärka samhällsskyddet. Det finns därför anledning att överväga även kriminalisering av rymning eller avvikelser från verkställighet av beslut om häktning och förvar. Det väcker dock komplicerade frågeställningar.

Särskilda överväganden krävs i förhållande till om det är lämpligt att kriminalisera även avvikelser från häkten bl.a. med beaktande av att en person som är häktad under förundersökningen inte är dömd utan endast misstänkt för det brott som är grunden för frihetsberövandet. Liknande överväganden krävs i fråga om rymning eller avvikelser från verkställigheten av ett beslut om förvar eftersom det då inte är fråga om verkställighet av en påföljd för brott.

Utredaren ska nu även

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå kriminalisering av rymning och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff eller slutna ungdomsvård, och
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå kriminalisering av rymning och avvikelser från verkställigheten av beslut om häktning på grund av misstanke om brott och beslut om förvar avseende utläningar.

Skärpta regler om villkorlig frigivning

Utredaren har redan i uppdrag att om lämpligt föreslå ändringar av bestämmelserna om när villkorlig frigivning tidigast får ske och av regleringens utformning som en presumtion för att villkorlig frigivning ska ske. Uppdraget ändras nu på så sätt att utredaren oavsett bedömning i sak ska lämna förslag som innebär dels att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas utan endast om det finns särskilda skäl, dels att villkorlig frigivning kan ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden. Särskilda överväganden krävs i fråga om vad som skulle kunna utgöra särskilda skäl, exempelvis skötsamhet under verkställighet och en låg risk för återfall i brottslighet. Utredaren bör också

överväga hur ett behov av stöd och kontroll efter frigivning, t.ex. i form av övervakning, kan säkerställas i de fall villkorlig frigivning inte kommer till stånd över huvud taget.

Utredaren ska därför

- 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 kan ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden, och
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå de ändringar som behövs för att säkerställa att stöd och kontroll, t.ex. i form av övervakning, kan komma till stånd även i de fall villkorlig frigivning inte sker.

Förlängning av prøvotiden efter villkorlig frigivning

Att ett fängelsestraff som utgångspunkt är helt verkställt vid prøvotidens utgång har ansetts tala för en reglering som innebär att prøvotidens längd kopplas till den strafftid som återstår efter den villkorliga frigivningen. Samtidigt måste bestämmelserna utformas så att det finns utrymme för verkningfullt återfallsförebyggande arbete efter den villkorliga frigivningen (jfr prop. 1997/98:96 Vissa reformer av påföljds-systemet s. 128–129). Den nuvarande ordningen innebär att prøvotiden motsvarar den återstående strafftiden, dock minst ett år (26 kap. 10 § brottsbalken). Eventuell övervakning ska, om inte annat beslutas, gälla under hela prøvotiden och kan inte pågå under längre tid än prøvotiden (26 kap. 12 § brottsbalken). Det kan ifrågasättas om den tiden i alla situationer är tillräcklig.

De senaste årens reformer av systemet för villkorlig frigivning har stärkt Kriminalvårdens möjligheter att under prøvotiden arbeta med den övervakade i syfte att minska risken för återfall i brott. Möjligheterna att kontrollera att de stödjande och kontrollerande åtgärderna följs har också utökats, exempelvis med elektronisk övervakning (se prop. 2018/19:77 Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning s. 27–40 och prop. 2020/21:85 Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda s. 28–30). Det är angeläget att den dömda kan bli föremål för insatser under tillräckligt lång tid efter villkorlig frigivning så att insatserna kan få effekt.

Den nuvarande regleringen innebär att alla som döms till fängelsestraff över en månad och upp till tre år får samma prøvotid, ett år. Av dem som frigavs från avtjänat fängelsestraff 2015 återföll 58 procent inom två år och 64 procent inom tre år. En längre prøvotid, som ger förutsättningar för längre övervakning, kan ge bättre möjlighet till kontroll och stöd för dessa personer. Som en jämförelse fortgår verkställigheten av en skyddstillsynsdom alltid under en prøvotid av tre år (28 kap. 4 § brottsbalken). Särskilt beträffande dem som begår allvarlig eller upprepad brottslighet, t.ex. mot närstående eller inom ramen för kriminella nätverk, är det också viktigt att det under en tillräckligt lång tid efter frigivningen finns möjligheter till reaktioner vid misskötsamhet eller återfall i brott, exempelvis genom övervakning eller förverkande av villkorligt medgiven frihet. En förlängning av prøvotiden skulle medge att sådana åtgärder kan vidtas under en längre tid.

Mot denna bakgrund kan prøvotiden efter villkorlig frigivning behöva förlängas för att säkerställa att den dömda kan bli föremål för återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå de ändringar som behövs angående prøvotid efter villkorlig frigivning för att säkerställa att den dömda kan bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid.

Inskränkning av rätten till permission och villkor för permission

Permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt får beviljas under de förutsättningar som anges i 10 kap. 1–4 §§ fängeslagen (2010:610). Permission får enligt 1 § beviljas i syfte att underlätta den intagnes anpassning i samhället om minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats 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. Om det finns särskilt ömmande skäl får, även utan att sådan tid som anges i 1 § har förflutit, enligt 2 § permission beviljas om sådan kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullbordande eller på annat sätt missköta sig ("särskild permission"). Enligt 10 kap. 5 § ska ett tillstånd till permis-

sion förenas med de villkor som behövs. Sådana villkor kan avse t.ex. vistelseort, anmälningsskyldighet, krav på nykterhet och förbud mot att kontakta ett brottsoffer (prop. 2009/10:135 En ny fängelse- och häkteslagstiftning s. 162). Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning. Enligt 1 kap. 7 § ska det vidare för långtidsdömda, dvs. intagna som avtjänar fängelse i lägst fyra eller i vissa fall två år, som huvudregel beslutas om särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, permission och särskilda utslussningsåtgärder. En intagen för vilken det gäller särskilda villkor enligt 1 kap. 7 § får inte beviljas permission i strid med villkoren.

Utredaren har i uppdrag att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär en tydligare koppling mellan beviljande av permission och särskilda utslussningsåtgärder och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder. I syfte att förstärka samhällsskyddet och ge brottsofferperspektivet ett ökat genomslag finns det enligt regeringen skäl att se över rätten till och villkoren för permission ytterligare. Bland annat bör det övervägas om det finns skäl att inskränka rätten till permission för t.ex. brottsaktiva personer inom kriminella nätverk. Möjligheterna till obevakade permissioner bör också ses över med inriktning att de ska inskränkas. Även i detta sammanhang kan det vara värdefullt att undersöka om det finns lagstiftning och erfarenheter på området i andra jämförbara länder som kan tas tillvara. Dessa frågor hänger nära samman med utredarens uppdrag i fråga om vistelseförbud.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar i reglerna om permission i syfte att inskränka rätten till och skärpa villkoren för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt.

Översyn av regleringen av särskilda utslussningsåtgärder

Utredningens övergripande uppdrag är att åstadkomma ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott. Det innebär att vissa personer behöver vara frihetsberövade längre och att det kan behövas större möjligheter till övervakning av dömda. Samtidigt måste systemet ge utrymme för återfallsförebyggande insatser och återanpassning till ett liv utanför anstalt. Mot bakgrund av att utredningen

ser över regelverket för villkorlig frigivning finns det skäl att även se över regelverket för särskilda utslussningsåtgärder.

Reglerna för särskilda utslussningsåtgärder vid verkställighet i anstalt finns i 11 kap. fängelselagen. Enligt 11 kap. 1 § får en intagen, 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 särskilda utslussningsåtgärder. Utslussningsåtgärderna är frigång, vårdvistelse, vistelse i halv-vägshus och utökad frigång. Åtgärderna vårdvistelse, vistelse i halv-vägshus och utökad frigång ska planeras så att de kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning. Regleringen har varit oförändrad sedan fängelselagen infördes 2010. Regleringen tillkom dock redan 2007 och överfördes, utan ändring i sak, till fängelselagen. Syftet med utslussningsåtgärderna är att åstadkomma en förbättrad och mer strukturerad övergång från livet i anstalt till livet i frihet (prop. 2005/06:123 En modernare kriminalvårdslag).

Det kan ur ett samhällsskyddsperspektiv finnas anledning att hålla vissa personer som begått mycket allvarliga brott inlåsta i anstalt under en större del av verkställigheten än vad som sker i dag, t.ex. genom att möjligheterna till villkorlig frigivning begränsas. Samtidigt kan det finnas andra dömda som sköter sig under verkställigheten och som har en låg risk för återfall i brott. För dessa personer bör det även i framtiden finnas möjlighet att under verkställigheten gradvis återgå till ett liv i frihet. När utredaren överväger vilka förändringar som bör göras i systemet för villkorlig frigivning kan det därför även finnas anledning att se över reglerna om särskilda utslussningsåtgärder. Det kan t.ex. vara så att begränsningar av möjligheterna till villkorlig frigivning innebär att det – i vart fall för vissa dömda – kan finnas anledning att utvidga möjligheterna till särskild utslussning, exempelvis genom att dömda i större utsträckning än i dag kan avtjäna en del av fängelsestraffet med fotboja i hemmet.

Utredaren ska därför

- överväga och om lämpligt föreslå ändringar i verkställighetslagstiftningen gällande särskilda utslussningsåtgärder.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Utredarens analys av följdändringar i lagar och andra författningar ska även med anledning av dessa tilläggsuppdrag omfatta det internationella straffrättsliga samarbetet och förslagen ska vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska också i relevanta delar redovisa förslagets konsekvenser för barn och unga och säkerställa att förslagen är förenliga med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Analysen av förslagen ska också i relevanta delar ha ett jämställdhetsperspektiv samt beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder beträffande hur de kan bidra till uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen om jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 29 december 2023. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juli 2024.

(Justitiedepartementet)

Tillkännagivanden som behandlas i betänkandet

Inledning

I denna bilaga sammanfattas de tillkännagivanden som behandlas i betänkandet och det anges även i vilket kapitel respektive tillkännagivande behandlas i.

Skärpta reaktioner vid misskötsamhet under skyddstillsyn

Riksdagen har tillkännagett för regeringen som sin mening att möjligheterna att undanröja en skyddstillsyn till följd av misskötsamhet ska öka. Enligt riksdagen bör det inte krävas att den dömde på ett *allvarligt* sätt har brutit mot vad som gäller för att skyddstillsynen ska kunna undanröjas. I stället ska det räcka med att den dömde har brutit mot vad som gäller. Möjligheten för Kriminalvården att besluta om till exempel särskilda föreskrifter eller att meddela varning bör behållas, men det ska framgå direkt av lagtexten att dessa möjligheter är förbehållna de fall då den dömdes misskötsamhet är ringa eller annars av mindre betydelse.¹

Tillkännagivandet behandlas i kapitel 7.

Vistelseförbud som ny påföljd

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om vistelseförbud. Enligt tillkännagivandena behöver det införas en ny form av påföljd, vistelseförbud, som ska kunna aktualiseras för personer som har begått upprepad brottslighet och som har anknyt-

¹ Bet. 2020/21:JuU22 p. 2 och rskr. 2020/21:235.

ning till kriminella grupperingar. Det anges vidare att det ska vara straffbart att överträda ett vistelseförbud.²

Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att införa vistelseförbud. Det anges att sådana vistelseförbud ska ta sikte på individer som är involverade i exempelvis gängrelaterat våld eller narkotikaförsäljning.³

Riksdagen har slutligen också tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att de områden som beläggs med vistelseförbud bör vara större än den omedelbara närheten till ett brottsoffers bostad.⁴

Tillkännagivandet behandlas i kapitel 8 och 20.

Villkorlig frigivning

Riksdagen har tillkännagett för regeringen som sin åsikt att reglerna om villkorlig frigivning bör skärpas ytterligare så att presumtionen för villkorlig frigivning tas bort. Större hänsyn ska tas till den dömdes motivation, exempelvis i form av medverkan i utbildningar, behandlingsprogram och andra brottsförebyggande åtgärder som Kriminalvården föreslagit. Vägran att delta i behandlingsprogram eller andra återfallsförebyggande åtgärder som Kriminalvården erbjuder bör leda till att villkorlig frigivning inte beviljas. Detsamma bör gälla den som återfallit i brott. Andra begränsningar som bör övervägas är att villkorlig frigivning ska kunna ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden och aldrig för den som återfallit i brott.⁵

Riksdagen har som sin mening tillkännagett för regeringen att reglerna om villkorlig frigivning bör skärpas för den som återfallit i likartad brottslighet. I sådana fall ska den dömdes huvudregel i stället avtjäna minst tre fjärdedelar av det nya straffet, men det anges också att de som återfallit i brott aldrig ska friges villkorligt. Återfall i brott är ett stort problem och det finns en förhållandevis liten andel livsstilskriminella som står för en oproportionerligt stor andel av brottsligheten. Vid återfall bör den dömdes avtjäna en tid i fängelse som bättre motsvarar straffvärdet för det eller de nya brott som han eller hon dömts för.⁶

² Bet. 2019/20:JuU26 p. 29, rskr. 2019/20:258 samt bet. 2020/21:JuU22 p. 6 och rskr. 2020/21:23.

³ Bet. 2021/22:JuU44 p. 4 och rskr. 2021/22:252.

⁴ Bet. 2021/22:JuU42 p. 3 och rskr. 2021/22:434.

⁵ Bet. 2020/21:JuU8 p. 2 och rskr. 2020/21:166.

⁶ Bet. 2014/15:JuU17 p. 15 och rskr. 2014/15:153.

Riksdagen har slutligen också tillkännagett för regeringen som sin åsikt att personer som är dömda för våldsbrott bör ha en skyldighet att genomgå behandlingsprogram. En vägran att delta i ett sådant program bör få konsekvenser för den intagnes möjligheter att få såväl permission som villkorlig frigivning. Den intagnes medverkan i behandlingsprogram ska enligt riksdagen vara ett krav för villkorlig frigivning för personer som dömts för grova sexualbrott eller grova brott mot närstående.⁷

Tillkännagivandena behandlas i kapitel 12 och 21, men också indirekt i kapitel 10 och 11.

En tydligare koppling mellan deltagande i återfallsförebyggande åtgärder och tillstånd till vistelse utanför anstalt

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att regeringen ska överväga om personer som är dömda för våldsbrott bör ha en skyldighet att genomgå behandlingsprogram. En vägran att delta i ett sådant program ska enligt tillkännagivandet få konsekvenser bland annat för möjligheterna till permission och villkorlig frigivning.⁸

Detta tillkännagivande behandlas i kapitel 13 och 22 i betänkandet.

Kriminalisering av rymning och avvikelser

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om kriminalisering av rymningar och avvikelser. Enligt tillkännagivandet bör rymning och försök till rymning från kriminalvårdsanstalt samt avvikelse från permission kriminaliseras och beläggas med ett fängelsestraff.⁹

Tillkännagivandet behandlas i kapitel 15 och 23.

⁷ Bet. 2015/16:JuU21 p. 12 och rskr. 2015/16:174.

⁸ Bet. 2015/16:JuU21 p. 12 och rskr. 2015/16:174.

⁹ Bet. 2021/22:JuU25 p. 17 och rskr. 2021/22:246.

En ny tidsobestämd påföljd och Europakonventionen samt en kort historisk exposé

Inledning

I denna bilaga redovisar vi dels kort vad som gällde när det i Sverige fanns två ytterligare tidsobestämda påföljder (internering och förvaring) samt vad som ledde till att de avskaffades, dels en analys av vad som krävs för att en tidsobestämd påföljd ska vara förenlig med Europakonventionen. Vi redogör också för ordningen i de nordiska länderna liksom i Tyskland samt England och Wales.

Även om straffrätten och frågan om påföljder och verkställighet av straff av tradition har setts som ett rättsområde med utpräglat nationell karaktär har Sverige tillrätt ett antal internationella konventioner som är av betydelse för våra bedömningar.¹ För våra överväganden gällande tidsobestämda påföljder är det särskilt Europakonventionen som är av betydelse. Genom konventionen, men också genom regeringsformen och andra internationella dokument som fördrag, rekommendationer och internationell rättspraxis, finns gränser för hur frihetsberövanden, inklusive frigivning från fängelse, kan genomföras.²

¹ För att en internationell konvention ska bli direkt tillämplig för nationella domstolar och myndigheter i Sverige krävs ett införlivande med den nationella rättsordningen. Införlivandet i den nationella rättsordningen sker normalt genom att konventionen transformeras till svensk rätt. Innan Sverige ratificerar en konvention görs en grundlig översyn av relevant lagstiftning för att säkerställa att den är förenlig med konventionsåtagandena. Enligt principen om fördragskonform tolkning ska svensk rätt, så långt det är möjligt inom ramen för lagens ordalydelse, av domstolar och myndigheter tolkas på ett sätt som är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden. De internationella normer som Sverige är bundet av har således betydelse också för hur den svenska rätten ska tillämpas, se t.ex. ”Krigsposeringarna” NJA 2021 s. 303.

² Se också FN:s deklaration om mänskliga rättigheter samt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som i stor utsträckning legat till grund för Europakonventionen.

Inga av de internationella instrument Sverige åtagit sig att följa ställer upp några förbud mot vissa straffrättsliga påföljder utöver dödsstraff.³ Det finns heller inget förbud mot vissa påföljder i unionsrätten. Det är i stället staternas ansvar att anordna lämpliga påföljdsalternativ som är i överensstämmelse med till exempel Europakonventionen.⁴ Livstids fängelse, eller frihetsberövande straff av obestämd längd, är alltså inte förbjudna som sådana, men däremot finns vissa krav på hur dessa påföljder ska vara utformade för att vara i överensstämmelse med unionsrätten. Ett exempel är art. 5 i rambeslutet 2002/584 om en europeisk arresteringsorder, där det anges att vid överförande av verkställighet har staten rätt att be den verkställande staten garantera att lagen medger en omprövning av ett sådant fängelsestraff senast efter tjugo år. En sådan rätt till omprövning ligger i linje med Europadomstolens praxis.⁵ Slutligen kan nämnas att Europakonventionen är avsedd att etablera en europeisk minimistandard genom en skyddsnivå som är enhetlig för alla konventionsstater. Inget hindrar dock att en konventionsstat har en högre standard än vad som krävs enligt konventionen.

Den fråga som ställs på sin spets när det handlar om mer preventiva frihetsberövanden är hur den enskildes rätt till frihet ska vägas mot andra människors och samhällets rätt till säkerhet. Frigivning av en dömd med mycket hög risk för återfall i allvarlig brottslighet kan i värsta fall vara en fara för andra människors liv. Flera mänskliga rättigheter står alltså mot varandra och dessa måste noggrant balanseras mot varandra, såväl i lagstiftning som när enskilda beslut fattas.

³ Se t.ex. art. 1 i tilläggsprotokoll 6 och 13 till Europakonventionen, men också 2 kap. 4 § regeringsformen. Att livstids fängelse i sig inte strider mot konventionen slås fast i t.ex. *Hutchinson mot Förenade kungariket*.

⁴ Se t.ex. *Harachiev och Tolumov mot Bulgarien* p. 250 och *Drenkhahn*, *International Rules concerning Long-term Prisoners*, i *Long-Term Imprisonment Human Rights* (red. Drenkhahn, Dudeck och Dünkel s. 31. Är det fråga om grossly disproportionate sentences kan det dock undantagsvis vara fråga om brott mot art. 3, se t.ex. *Babar Ahmad m.fl. mot England* p. 237 och *Harkins och Edwards mot England* p. 133.

⁵ Se t.ex. *Vinter m.fl. mot Förenade kungariket* särskilt p. 119–121.

Internering och förvaring

Kort historisk presentation

I Sverige har det tidigare funnits två tidsobestämda påföljder – eller skyddsåtgärder, som de kallas i lagmotiven – förvaring och internering.⁶ Påföljderna infördes 1927 och slogs därefter samman under benämningen internering i samband med brottsbalkens ikraftträdande.⁷ Möjligheten att döma någon till internering avskaffades i sin tur 1981, då straffskärpningsbestämmelsen i 26 kap. 3 § brottsbalken infördes i stället (se om den bestämmelsen i kapitel 11).⁸

För såväl internering som förvaring gällde att frigivningen var beroende av de erfarenheter som vunnits om den dömdes under själva anstaltstiden och den behandling som den var kombinerad med. I huvudsak vilade de tidsobestämda straffen på grundtanken att domstolen varken kan eller bör fastställa tiden för frihetsberövandet eftersom den inte har tillräcklig kännedom om den dömdes. Innan denne undersökts och observerats noggrant i praktiken ansågs det vara omöjligt att ange hur lång tid frihetsberövandet behövde pågå. Skuldfrågan skulle avgöras av domstol, men påföljden verkställas och få sitt innehåll genom beslut av medicinsk och beteendevetenskaplig expertis. Genom denna tudelning var målet att den dömdes skulle få den mest ändamålsenliga behandlingen. Den som dömdes för brott sågs i första hand som en sjuk person som skulle behandlas och inte straffas.

En viss kritik mot de tidsobestämda straffen framförts redan under 40-talet.⁹ Först ut att avskaffas av de tidsobestämda påföljderna var ungdomsfängelse 1980 samt föregångaren till skyddstillsyn i kombi-

⁶ SOU 1923:36 s. 74, men också prop. 1927:10 och SOU 1922:26. Senare förarbeten: SOU 1937:3, prop. 1937:310, SOU 1942:59 och prop. 1945:207. Även påföljden ungdomsfängelse, som infördes 1935, var dock tidsobestämd, liksom tvångsuppfostran för minderåriga förbrytare som trädde i stället för ådömt straff i vissa fall, se SOU 1922:46. Detsamma kan sägas gällande föregångaren till dagens system med skyddstillsyn i kombination med ett kortare fängelsestraff. Ursprungligen var nämligen anstaltsvistelsen obegränsad i tiden.

⁷ SOU 1953:32, SOU 1956:55 och prop. 1962:10 s. C 318 ff.

⁸ Prop. 1980/81:76 om interneringspåföljdens avskaffande och straffet för grovt narkotikabrott m.m. s. 48–53.

⁹ Se t.ex. Rudstedt, Tillämpning och resultat av 1927 års lag om förvaring av förminskat tillräckliga förbrytare, SvJT 1944 s. 290 ff.

nation med fängelse, skyddstillsyn med tidsobestämd behandling i anstalt.¹⁰ Interneringspåföljden avskaffades 1981.¹¹

Kritik mot de tidsbestämda påföljderna framfördes bland annat i den inflytelserika Brå-rapporten Nytt straffsystem (1977:7), i vilken det också föreslogs att interneringspåföljden skulle avskaffas. I korthet gick kritiken ut på att behandlingstanken fått ett alltför stort genomslag i den svenska straffrätten. Det ansågs fel att det straffrättsliga ingripandets art och intensitet bestämdes utifrån behov av behandling och inte utifrån den gärning som begåtts.¹²

Även ingripanden som byggde på prognoser om framtida beteenden kritiserades, främst eftersom forskning visade att sådana var mycket osäkra, särskilt på individnivå. Ju allvarigare ett brott var, desto ovanligare var det och desto svårare var det att förutsäga. Även här framhölls det moraliska problemet som följer av att man straffar någon inte för vad den har gjort, utan för vad man antar att han eller hon kommer att göra. Det liknade enligt arbetsgruppen de fall då man dömde en oskyldig.¹³

I den departementspromemoria som låg till grund för interneringspåföljdens avskaffande angavs att en allt starkare kritik mot bruket av tidsobestämda frihetsberövande påföljder för brott hade vuxit fram under de senare åren.¹⁴ I den efterföljande propositionen framhölls särskilt som skäl för avskaffandet att det var problematiskt att den dömde kunde underkastas ett frihetsberövande som inte från början bestämdes av domstol och därmed inte stod i överensstämmelse med den brottsliga gärningen (det var en särskild nämnd, interneringsnämnden, som beslutade när den dömde kunde frigges). Även om påföljden i praktiken tillämpades som om den vore tidsbestämd ansågs det finnas en risk för att proportionalitetsprincipen åsidosattes. Rätts-tillämpningen var också ojämn och det ansågs vara en brist att det inte

¹⁰ SOU 1977:83, prop. 1978/79:212, SFS 1979:680, JuU 1978/79:38 och rskr. 1978/79:408.

¹¹ Ds Ju 1979:5 och prop. 1980/81:76 samt SFS 1981:211. Riksdagen uttalade sig till förmån för ett avskaffande eller i vart fall ett kraftigt begränsande i JuU 1978/79:9 och rskr 1978/79:53. Även i 1978 års budgetproposition, prop. 1977/98:100 bilaga 5 s. 6 uttalades att tiden var mogen för att ta upp interneringspåföljden till granskning. I denna tid kom också betänkandet Psykiskt störda lagöverträdare, SOU 1977:23, samt flera närliggande utredningar. Det behövdes därför samordning och med anledning av detta tillsattes två utredningar: en som skulle ta sig an frågan om utformningen av kriminalvård i frihet och alternativ till fängelsestraff (Frivårdskommittén) samt en som skulle behandla frågor som mera direkt hängde samman med frihetsstraff (Fängelsestraffkommittén; Ju 1979:05), se prop. 1978/79:212 s. 46.

¹² Brå-rapport 1977:7 s. 185.

¹³ Brå-rapport 1977:7 s. 189 f.

¹⁴ Ds Ju 1979:5 – PM om internering och prop. 1980/81:76. Se t.ex. prop. 1977/78:100 bilaga 5 s. 6 samt riksdagens tillkännagivande JuU 1978/79:9 och rskr. 1978/79:53.

skedde någon villkorlig frigivning eller på annat sätt ordnad övergång från anstaltslivet till ett liv i frihet. Den dömde tillgodoräknades inte heller tid som frihetsberövad innan domen. Vidare ansågs en interneringsdom som definitiv utklassning och därmed befäste, snarare än uppmuntrade, den dömdes vilja att leva ett laglydigt liv. De flesta internerade återföll i brott, vilket resulterade i en ny prøvotid och längre tid till ett beslut om definitivt besked avseende påföljdens längd. Detta riskerade att leda till en känsla av hopplöshet. Mot denna bakgrund ansågs det inte råda något tvivel om att det var förenat med betydande fördelar att övergå till ett enhetligt system för ådömande och verkställighet av frihetsstraff. I propositionen ansågs det dock vara möjligt att i vart fall i vissa fall med förhållandevis stor sannolikhet göra uttalanden på förhand om risken för återfall i allvarlig brottslighet. Departementschefen ansåg därför att internering borde utmönstras ur brottsbalkens påföljdssystem, vilket sedermera skedde.

Europakonventionen

Artikel 2 – Rätten till liv

Som redan framgått i kapitel 4 har staten positiva skyldigheter att skydda rätten till liv i praktiken. Staterna måste således dels avhålla sig från uppsåtligt dödande, men de har också en mera allmän förpliktelse att skydda rätten till liv genom positiva åtgärder.¹⁵ Den positiva förpliktelsen kan delas in i två: skyldigheten att ha relevant lagstiftning och skyldigheten att vidta vissa förebyggande åtgärder. Det kan handla om att såväl dömda gärningspersoner som potentiella sådana kan behöva frihetsberövas eller få sin frihet begränsad på annat sätt, till exempel genom övervakning, om skyddet för andras liv kräver det. I Europadomstolens praxis har behovet av samhällsskydd blivit alltmer framträdande.¹⁶ Domstolen har också skilt på kravet att ge ett personligt skydd av enskilda som kan identifieras som potentiella mål för dödliga handlingar och skyldigheten att ge ett mer allmänt samhällsskydd. I det senare sammanhanget har domstolen betonat den plikt som finns för statliga myndigheter när de bedömer den risk vissa

¹⁵ Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu mot Rumänien p. 130, Osman mot Förenade kungariket, Tanribilir mot Turkiet, L.C.B. mot Förenade kungariket, Maiorano m.fl. mot Italien. Motsatt utgång i Mastromatteo mot Italien. Se också Europarådet, Positive obligations under the European Convention on Human Rights s. 11.

¹⁶ Se t.ex. Mastromatteo mot Italien och Kotilainen m.fl mot Finland.

individer och deras potentiella handlingar kan utgöra och det allmänna skyddet för rätten till liv, till exempel vid tillfällig vistelse utanför anstalt och vid frihetsberövanden av dömda som bedömts farliga. Staten har dock en vid tolkningsmarginal i fråga om vilka praktiska åtgärder ("operative measures") som ska vidtas till skydd för enskildas liv. Det kan vara proaktiva operativa åtgärder samt praktiska och effektiva skyddsåtgärder.¹⁷

Det finns ett antal avgöranden från Europadomstolen som just berör gärningspersoners farlighet och deras frigivning i relation till rätten till liv och samhällets säkerhet. I *Choreftakis och Choreftaki mot Grekland* hade en person dömts av en man som hade avtjänat straff för ett tidigare mord men som villkorligt frigivits. Frågan var om myndigheterna genom frigivningen hade förfarit vårdslöst och brutit mot artikel 2 genom att utsätta andra för risk att bli dödade. Europadomstolen fann emellertid att frigivningen hade skett enligt gällande regler och att det inte var fråga om ett brott mot artikel 2. Att liv skulle ha räddats om den dömda inte villkorligt frigivits är således inte en underlåtenhet som innebär ett brott mot art. 2 så länge de riskbedömningar som sker inför frigivning är lämpliga.

I *Mastromatteo mot Italien* hade Mastromatteos son skjutits ihjäl av tre dömda i samband med att dessa försökte undkomma efter att ha rånat en bank. Två av gärningspersonerna hade tidigare dömts för våldsbrott, och när de dödade Mastromatteos son befann sig den ene på permission från fängelset, medan den andre avtjänade sitt straff i halvöppen anstalt. De domare som var ansvariga för straffverkställigheten hade beviljat permissionen och gett tillstånd till placering i halvöppen anstalt på grund av fängelsemyndigheternas uppgifter om att de två männen inte längre utgjorde en fara för samhället. Enligt Europadomstolen är ett av syftena med fängelsestraff att skydda samhället, men det är också legitimt att vidta åtgärder för att främja den dömdes återanpassning. De principer som tillämpades i Italien med avseende på permissioner och vistelse i halvöppna anstalter tog hänsyn till samhällets skyddsbehov, och i detta fall, där avgörandena grundats på fängelsemyndigheternas bedömningar, hade det inte funnits skäl att tro att de två männen utgjorde ett hot mot annans liv. De lättnader i straffverkställigheten som beviljats de två männen innebär därför inte att myndigheterna försummat att skydda Mastromatteos sons rätt till liv.

¹⁷ Anguelova mot Bulgarien.

I *Kotilainen m.fl. mot Finland* ansågs skyldigheten inte bara omfatta personer som står under myndigheternas direkta kontroll, till exempel farliga dömda, utan också personer som lever fritt men visar sig vara farliga. Myndigheterna måste därför numera också i viss mån försöka förutse framtida händelser och förhindra att de inträffar, men det är oklart hur långt denna skyldighet sträcker sig. I målet var fråga om en student som gjorde sig skyldig till en så kallad skolskjutning i vilken tio personer dödades. Enligt domstolen borde hans vapen ha konfiskerats som en förebyggande åtgärd. Genom vad han skrev på Internet kunde förvisso inte förutses att han skulle genomföra en skolskjutning, men hans lämplighet att inneha vapen kunde ifrågasättas. Inläggen innehöll inga direkta hot, men de var av sådant slag att det uppstod tvivel kring om det var säkert att låta honom inneha ett vapen. Han utreddes också av polis i den frågan, men vapnet togs inte ifrån honom. Enligt domstolen innebär vapen en risk för att rätten till liv åsidosätts. Staten har därför en positiv skyldighet att ha regler som är ägnade att skydda samhället samt att tillse att de effektivt efterlevs. I just detta fall hade myndigheterna inte i tillräcklig grad agerat på ett sätt som ålåg dem med anledning av den särskilt höga risken för som finns för att rätten till liv åsidosätts när vapen hanteras felaktigt. Det var därför en kränkning av art. 2.

Den relevanta frågan är om myndigheterna har gjort vad man rimligen kunde förvänta sig av dem för att förebygga en verklig och omedelbar fara för att skydda liv. Det kan handla om bedömningar inför frigivning och annan permission. Så länge myndigheterna gjort det som rimligen kunde förväntas föreligger ingen kränkning av art. 2.¹⁸

Artikel 3 – Förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling

Enligt artikel 3 i Europakonventionen får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artikel 3 ger uttryck för ett av de mest grundläggande värdena i demokratiska samhällen och förbudet mot tortyr är tätt sammankopplat med människovärdet. Förbudet är absolut och några undantag är inte

¹⁸ Se också Branko Tomašić m.fl. mot Kroatien. Norges Høyesterett har i en dom från 2013 funnit att Norge brutit mot sina positiva förpliktelser enligt Europakonventionen för att staten inte skyddade en kvinna från förföljelse från hennes tidigare sambo, se HR-2013-00881-A.

möjligt ens när det handlar om allvarligt samhällsomstörtande verksamhet som terrorism eller organiserad brottslighet.¹⁹

Begreppet tortyr är inte definierat i artikel 3, men FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning innehåller en beskrivning som anses vara av betydelse för tolkningen.²⁰ Begreppen omänsklig och förnedrande behandling anses dock vara av så allmän natur att de inte kan definieras på ett meningsfullt sätt utan i stället får begreppen ges en efter hand mera konkret innebörd genom Europadomstolens praxis. Domstolen har också framhållit att behandling eller bestraffning måste ske med betydande hårdhet eller hänsynslöshet ("a minimum of severity") för att falla in under art. 3. I stort syftar artikeln till att garantera att staterna inte orsakar sina medborgare allvarlig skada.²¹

Ett livstidsstraff som inte ger den intagne något hopp om frigivning ens i en avlägsen framtid har också ansetts strida mot art. 3. I *Léger mot Frankrike* hade gärningspersonen dömts till livstids fängelse och frigivits först efter att ha avtjänat 41 år i fängelse. Europadomstolen uttalade att en livstidsdom under en första period måste anses tjäna ett bestraffningssyfte men att ett frihetsberövande därefter måste grundas på att den dömda är farlig för sin omgivning och att en frigivning skulle medföra risker för samhället. Den dömda hade kunnat ansöka om frigivning med vissa intervaller och det inte var uteslutet att han skulle frigges någon gång. Frigivningen hade vägrats på grund av att de experter som uttalat sig inte uteslutit att Léger alltjämt kunde skada andra. Det var därför inte fråga om omänsklig eller förnedrande behandling. Samma slutsats i *Kafkaris mot Cypem* (stor kammare), mot bakgrund av att det fanns en laglig och reell möjlighet för den livstidsdömda att bli frigiven genom beslut av presidenten. I *Vinter m.fl. mot Förenade kungariket* (stor kammare) var frågan om det stred mot art. 3 att personerna dömts till livstidsstraff

¹⁹ European Court on Human Rights, Guide on article 3 of the European Convention on Human Rights. Prohibition of torture s. 6 med vidare hänvisning till flera avgöranden av Europadomstolen.

²⁰ European Court on Human Rights, Guide on article 3 of the European Convention on Human Rights. Prohibition of torture s. 7 och Danelius m.fl., s. 88. "[...] varje handling genom vilken allvarlig smärta eller svårt lidande, fysiskt eller psykiskt, medvetet tillfogas någon antingen för sådana syften som att erhålla information eller en bekännelse av honom eller en tredje man, att straffa honom för en gärning som han eller en tredje person har begått eller misstänks ha begått eller att hota eller tvinga honom eller en tredje person eller också av något skäl som har sin grund i någon form av diskriminering, under förutsättning att smärtan eller lidandet åsamkas av eller på anstiftan eller med samtycke eller medgivande av en offentlig tjänsteman eller någon annan person som handlar som företrädare för det allmänna."

²¹ Se t.ex. *Savran mot Danmark* p. 122 och *Muršić mot Kroatien* p. 97.

med föreskrift att de inte fick friges annat än av tungt vägande humanitära skäl. Europadomstolen upprepade att det även vid livstidsstraff måste finnas en möjlighet till framtida frigivning och att det vid någon tidpunkt måste vara möjligt att få frågan om frigivning prövad. Eftersom klagandena i detta fall inte hade sådana möjligheter hade de utsatts för behandling i strid med art. 3. Domstolen konstaterade vidare att det finns ett klart stöd i europeisk och internationell rätt för principen att alla fångar, också de som avtjänar livstidsstraff, ska erbjudas möjligheten till återanpassning samt utsikter till frigivning om återanpassningen fungerar. Även om bestraffning också fortsättningsvis är ett av syftena med fängelsestraff, ligger betoningen i den europeiska kriminalvårdspolitiken på fängelsestraffets rehabiliterande syfte, också när det gäller livstidsfångar.²²

I ett efterföljande rättsfall – *Hutchinson mot Förenade kungariket* (stor kammare) – blev dock utgången den motsatta. I motsats till fallet Vinter hänvisade regeringen i detta fall till en utveckling i landets rättspraxis som visade att även den som dömts till fängelse för hela livet hade möjlighet att under exceptionella omständigheter få till stånd en prövning av frågan om eventuell frigivning. Detta var enligt Europadomstolens mening tillräckligt för att undanröja de betänkligheter mot det brittiska systemet som domstolen haft i fallet Vinter. I *Čačko mot Slovakien* hänvisade Europadomstolen till fallet Vinter och framhöll att den som dömts till livstids fängelse redan när straffet börjar avtjänas har rätt att få veta vad han måste göra och vilka villkor som måste uppfyllas för att han i framtiden ska kunna komma i fråga för frigivning och när en prövning av frågan kan komma att ske. I *Marcello Viola mot Italien* (nr 2) var klaganden dömd för allvarlig organiserad brottslighet. Ett villkor för frigivning av sådana fångar var att de ska samarbeta genom att ge information till myndigheterna om den organiserade brottsligheten, något som givetvis är förknippat med stora risker för dem själva och deras familjer. Enligt Europadomstolen har myndigheterna en skyldighet att göra en individuell bedömning av alla omständigheter för att avgöra om en livstidsdömd

²² Såsom den framgår av regel 1, 102.1 och 13.8 i de europeiska fängelsereglerna, resolution 76(2) samt rekommendation 2003(23) och 2003(22) från Ministerkommittén, uttalanden från CPT samt praxis i ett antal fördragsslutande stater och i internationell rätt, som bl.a. framgår av artikel 10 § 3 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt allmänna kommentaren till den artikeln, se Vinter m.fl. mot förenade kungariket p. 115–118.

fånge har distanserat sig från sitt tidigare liv på ett sådant sätt att han eller hon bör kunna bli berättigad till frigivning i förtid.²³

Artikel 5 – Rätten till frihet och säkerhet

Enligt artikel 5 i Europakonventionen har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i de sex fall som särskilt räknas upp i artikeln (a–f) och i den ordning lagen föreskriver. Uppräkningen i artikeln är uttömmande, vilket innebär att frihetsberövanden i alla andra situationer än dessa strider mot konventionen. Syftet med artikeln är att hindra godtyckliga frihetsberövanden. Målet är också att artikeln ska leda till att kravet på förutsebarhet uppfylls genom att det tydligt måste framgå av lag när och hur en person kan frihetsberövas.²⁴ Även frihetsberövanden som sker med stöd av lag kan vara godtyckliga i konventionens mening, till exempel för att de saknar motivering.²⁵

Ett frihetsberövande ska också vara omgärdat av särskilda rätts-säkerhetsgarantier (se punkterna 2–5).²⁶ Enligt art. 5.4 har var och en som är berövad friheten rätt att begära att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom, om frihetsberövandet inte är lagligt. Detta är särskilt viktigt när det är fråga om preventiva frihetsberövanden som till exempel är grundade på risk för återfall i brott.

Vid alla frihetsberövanden gäller också ett krav på proportionalitet. Ett frihetsberövande får inte ske om det framstår som oproportionerligt i förhållande till syftet med åtgärden. Alltför ingripande frihetsberövanden kan vara godtyckliga i konventionens mening.²⁷ Den allmänna repressionsnivån, eller vad som är ett proportionellt straff

²³ Se också Murray mot Nederländerna (en livstidsdömd som förblivit i fängelse i mer än 30 år på grund av återfallsrisk, stor kammare), László Magyar mot Ungern (livstidsstraff utan möjlighet till framtida prövning av om frihetsberövandet skulle fortsätta, Harakchiev och Tolumov mot Bulgarien (särskilt strikt form av livstidsstraff som inte var avsett att kunna omprövas eller förvandlas till annat straff), Manolov mot Bulgarien (livstidsstraff utan möjlighet till omprövning i framtiden) och Bodein mot Frankrike (livstidsstraff som kunde mildras efter 30 års frihetsberövande beroende på expertbedömning av den dömdes farlighet), i Danelius m.fl., s. 99 f.

²⁴ Se t.ex. Khalifa m.fl. mot Italien p. 92.

²⁵ Se t.ex. A. m.fl. mot Förenade kungariket p. 164 och S, V och A mot Danmark p. 92.

²⁶ Danelius m.fl., s. 123.

²⁷ Se t.ex. James, Wells and Lee mot Förenade kungariket p. 191–195 och Saadi mot Förenade kungariket p. 68–74.

i relation till en viss gärning, faller dock utanför artikelns tillämpningsområde.²⁸

Bland de tillåtna fallen av frihetsberövanden nämns i a) att någon är lagligen berövad friheten efter fällande dom av behörig domstol. Det är således i huvudsak fråga om verkställighet av frihetsstraff efter dom av domstol. Ett krav är vidare att straffet har utdömts av domstol och inte på administrativ väg. Med domstol kan dock också förstås andra nämnder och organ som uppfyller kraven på en domstol i konventionens mening. Övervakningsnämnderna är till exempel sådana till sin sammansättning att de är att anse som sådana domstolsliknande organ. Avgörande är om det finns garantier för den juridiska processen samt framgår tydligt av lag att organet har en viss behörighet.²⁹

Enligt Europadomstolens praxis måste det finnas såväl ett kausalt som ett tidsmässigt samband mellan domen och frihetsberövandet för att det ska anses vara grundat på dom av behörig domstol.³⁰ Frihetsstraff som verkställs efter en fällande brottmålsdom, liksom sådana frihetsberövanden som sker efter beslut i övervakningsnämnd, är förenliga med art. 5.1 (a). I vissa fall kan det kausala sambandet minska med tiden, och det har flera gånger fått till följd att domstolen slagit fast att ett frihetsberövande som från början var i överensstämmelse med konventionen har övergått till att inte vara det. Det kan till exempel gälla beslut om att inte frige en person eller förlänga ett beslut om ett preventivt frihetsberövande, under förutsättningarna att de skäl som motiverar ett fortsatt frihetsberövande inte längre överensstämmer med de omständigheter som låg till grund för brottmålsdomen.

I rättsfallet *M. mot Tyskland* var det fråga om en man som hade dömts till fängelsestraff men också efterföljande säkerhetsförvaring. När brottet begicks var sådan förvaring tidsbegränsad till tio år, men genom en senare lagändring hade tidsbegränsningen tagits bort. Den dömde frigavs därför inte efter tio års förvaring. Enligt Europadomstolen förelåg det dock ett tillräckligt samband mellan domen och säkerhetsförvaringen, men endast under de tio första åren. Efter den perioden fanns inte längre ett sådant samband med domen och fri-

²⁸ European Court of Human Rights, Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights. Right to liberty and security s. 16.

²⁹ Se *Weeks mot Förenade kungariket* p. 61 och *De Wilde, Ooms och Versyp mot Belgien* p. 78.

³⁰ Se t.ex. *James, Wells and Lee mot Förenade kungariket* p. 189, *Monnell och Morris mot Förenade kungariket* p. 40.

hetsberövandet var inte längre förenligt med art. 5.1 (a).³¹ Man kan uttrycka det som att det kausala sambandet uttunnats så pass mycket att det till slut blev en godtyckligt frihetsberövande.

I *W.A. mot Schweiz* var gärningspersonen dömd för bland annat mord till fängelse i tjugo år. Efter att han avtjänat detta straff återupptogs rättegången mot honom och han frihetsberövades preventivt eftersom det fanns en risk för att han skulle återfalla i allvarlig våldsbrottslighet. I det beslut genom vilket han behölls i fängelse på grund av återfallsrisk fanns ingen fällande dom på så sätt som krävs enligt artikeln eftersom det inte fanns något nytt brott att döma honom för. Frågan var därför om det fanns ett tillräckligt kausalt samband mellan domen på fängelse och det efterföljande frihetsberövandet som beslutades av säkerhetsskäl. Enligt Europadomstolen fanns det inte ett tillräckligt samband utan i stället var det fråga om en tillkommande sanktion med syftet att skydda allmänheten för ett brott som den dömden redan var dömd för, men utan att några nya omständigheter hade tillkommit. Mot den bakgrunden var det preventiva frihetsberövandet inte i överensstämmelse med syftet med den första domen. Att återuppta rättegången hade inte heller skapat en tillräcklig länk till den rättegång som hållits för tjugo år sedan. Den tidigare fällande domen hade inte heller innehållit något beslut eller någon reservation om preventiva frihetsberövanden, och det fanns därför inte ett orsakssamband mellan den domen och det efterföljande preventiva frihetsberövandet. Det var därför ett otillåtet frihetsberövande. Domstolen uttalade också att det förvisso fanns skäl att på grund av det psykiska tillståndet frihetsberöva gärningspersonen med stöd av art. 5.1 (e), men eftersom han hållits i ett ordinärt fängelse och inte i en särskild institution för psykiskt sjuka personer så var det inte heller ett tillåtet frihetsberövande enligt den artikeln. Det var också brott mot dubbelbestraffningsförbudet i art. 4 i tilläggsprotokoll 7.³²

Att inte frige en gärningsperson på grund av till exempel hög risk för återfall i brott och samtidigt inte tillse att det finns nödvändig behandling genom vilken den dömden får behandling i syfte att minska denna farlighet och därigenom kan visa att han eller hon inte längre

³¹ Se också se också Kallweit, Mauter, Schummer, Jendrowiak och O.H., samtliga mot Tyskland.

³² Det var fråga om ett retroaktivt ådömt strängare frihetsberövande. Preventive detention anses vara ett straff i art. 7 i tilläggsprotokoll 4: "The applicant's preventive detention, given notably its imposition by the criminal courts by reference to a conviction for a criminal offence, its characterisation as being similar to a penalty under domestic law and the fact that it had entailed deprivation of liberty of indefinite duration executed in prison, was to be classified as a 'penalty' for the purposes of Article 7 § 1."

är farlig kan strida mot grunderna bakom artikel 5.³³ Exempel på ett godtyckligt frihetsberövande, som också är konventionsstridigt, är fallet *James, Wells och Lee mot Förenade kungariket*. Enligt Europadomstolen var det avsaknaden av åtgärder för rehabilitering som förberedelse för eventuell frigivning från tidsobestämda frihetsstraff som ledde till att laglighetskravet inte var uppfyllt. Från dessa fall skiljer sig *Dillon och David Thomas, båda mot Förenade kungariket*, där inslag av träning och rehabilitering förde med sig att de tidsobestämda frihetsberövandena var förenliga med art. 5.

Om det inte finns tillräckligt underlag för domstolen att bedöma om den dömde fortfarande är farlig, och särskilt om medicinsk expertis saknas, är det en omständighet som kan tala för att beslutet att inte frige en person på grund av farlighet strider mot art. 5. En noggrann bedömning måste dock göras i varje enskilt fall utifrån de unika omständigheterna.³⁴

I *Lawless mot Irland* hade Lawless berövats friheten med stöd av särskilda befogenheter för irländska regeringen att internera sådana personer som ansågs farliga för den allmänna säkerheten eller för statens säkerhet. Europadomstolen fann att det var fråga om ett otillåtet frihetsberövande eftersom det inte kunde hänföras till något fall i art. 5. I *Guzzardi mot Italien* hade en person som ansågs ha samröre med maffian berövats friheten utan att det fanns en misstanke om något särskilt brott. Även detta frihetsberövande ansågs strida mot art. 5 då det inte kunde hänföras till ett tillåtet frihetsberövande. I *Jėčius mot Litauen* var det fråga om häktning i preventivt syfte. Grunden för frihetsberövandet var inte en misstanke om att brott hade begåtts utan risken för att brott skulle komma att begås, vilket inte är ett frihetsberövande som är förenligt med art. 5.

Vid vissa typer av tidsobestämda straff är systemen uppbyggda så att domstolens dom utgör ett allmänt bemyndigande för förvaltningsmyndigheter att vidta åtgärder som kan innebära frihetsberövanden, men det lämnas till myndigheten att bestämma i det enskilda fallet. I *Van Droogenbroeck mot Belgien* var det fråga om internering på obestämd tid av en återfallsförbrytare. Den belgiska domstolen hade beslutat att ställa den dömde ”till regeringens förfogande”, vilket innebär att justitieministeriet kunde besluta att internera honom eller,

³³ Se *Klinkenbuss mot Tyskland* p. 47–48 och 54 samt *Ostermünchner mot Tyskland* p. 74 och *H.W. mot Tyskland* p. 112.

³⁴ Se t.ex. *D.J. mot Tyskland* p. 59–61.

alternativt, att vidta en mindre ingripande åtgärd. Enligt Europadomstolen fanns det i detta fall ett sådant samband mellan domstolens dom och frihetsberövandet att det inte förelåg någon kränkning av art. 5.1. Samma slutsats nåddes i *Schepper mot Belgien*.

Ett antal fall i Europadomstolen har vidare gällt säkerhetsförvaring ("Sicherungsverwahrung"), som enligt tysk rätt är en påföljd för särskilt farliga brottslingar. I *B. mot Tyskland* var det fråga om en man som dömts till fängelsestraff för bland annat våldtäkt. När han avtjänat sitt fängelsestraff ansågs han fortfarande farlig för andra. Domstolen beslutade därför att han skulle överföras till säkerhetsförvaring. I *S. mot Tyskland* hade en man som begått våldsbrott men ansetts straffrättsligt otillräckelig placerats på ett psykiatriskt sjukhus. Vid utskrivning från sjukhuset ansågs han fortfarande farlig för allmänheten och han överfördes därför till säkerhetsförvaring. I dessa fall ansåg Europadomstolen att det inte fanns ett tillräckligt samband mellan den ursprungliga domen att säkerhetsförvaringen kunde sägas vara grundad på den domen. Ordningen stred därför mot art. 5.1 (a).

I *Stafford mot Förenade kungariket* (stor kammare) hade Stafford hållits kvar i fängelse på grund av en livstidsdom för mord från vilken han normalt skulle ha frigivits. Skälet till att han inte frigavs var att det fanns en risk att han skulle begå brott av annat slag än våldsbrott. Sambandet mellan domen och frihetsberövandet var under sådana förhållanden inte tillräckligt för att detta skulle vara förenligt med artikel 5.1 (a). *Lynch och Whelan mot Irland* ansågs det däremot inte strida mot artikel 5 att vägra frigivning av livstidsfångar med hänsyn till de risker som deras frigivning kunde medföra.

I *Weeks mot Förenade kungariket* hade Weeks dömts till fängelse på livstid, men domstolen hade samtidigt förklarat att den ansvarige ministern (Home Secretary) skulle besluta om hans frigivning så snart han ansåg att Weeks inte längre utgjorde en fara för andra. Ministern hade senare frigivit Weeks på prov men därefter återkallat beslutet om frigivning. Frågan var om det fortsatta fängelsestraffet efter denna återkallelse kunde ses som en del av det straff som ursprungligen dömts ut av domstol. Europadomstolen ansåg att det kausala sambandet mellan domen och frihetsberövandet kunde anses brutet om ministern fattat sitt beslut om återintagning på grunder som var oförenliga med domstolens avsikter. I detta fall var emellertid det kausala sambandet tillräckligt klart, varför Weeks även efter återintagningen fick anses berövad friheten efter domstols dom.

I *Kafkaris mot Cypern* (stor kammare) hade en person, som dömts till livstids fängelse, fått besked om att han kunde bli frigiven vid en viss tidpunkt om han uppförde sig väl. Reglerna om frigivning i förtid kom dock att ändras och någon frigivning på grund av skötsamhet kunde inte längre beviljas. Europadomstolen ansåg dock inte att det innebar att det fortsatta frihetsberövandet efter nämnda dag stred mot artikel 5.1.

Enligt art. 5.1 (e) finns det också möjlighet att lagligen beröva en person friheten för att han eller hon är psykiskt sjuk ("unsound mind"), missbrukare eller lösdrivare. Frihetsberövanden i dessa fall anses dels skydda samhället, dels skydda den enskilde som kan vara i behov av ett frihetsberövande till exempel för att inte skada sig själv eller andra.³⁵ Artikeln, som till sin ordalydelse har ett vitt tillämpningsområde, begränsas dock genom proportionalitetsprincipen som ställer upp ett krav på att frihetsberövandet måste vara proportionerligt i förhållande till syftet. Det grundläggande kravet för att få beröva en person friheten på grund av psykisk sjukdom är att det på ett tillförlitligt sätt med stöd av objektiv medicinsk sakkunskap visats att personen lider av psykisk sjukdom. Den själsliga störningen måste också vara av sådan art och så ingripande att den motiverar ett frihetsberövande, och frihetsberövandet får fortsätta endast så länge en sådan själslig störning består.³⁶ Då det inte ingår i vårt uppdrag 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 berörs inte denna artikel vidare.

Våra slutsatser med anledning av Europakonventionen

Fängelse på livstid

Livstidsstraff strider som sådana inte mot Europakonventionen. Där emot måste det enligt Europadomstolen finnas såväl en möjlighet till frigivning (utsikter till frigivning) som en reell möjlighet till regelbunden omprövning av frihetsberövandet (möjligheter till ompröv-

³⁵ European Court of Human Rights, Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights. Right to liberty and security s. 26 med vidare hänvisning till *Guzzardi mot Italien* p. 98 och *Ilmseher mot Tyskland* p. 133.

³⁶ European Court of Human Rights, Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights. Right to liberty and security s. 27 och *Danelius m.fl.*, s. 148 med vidare hänvisning till Europadomstolens praxis, t.ex. *Ilmseher mot Tyskland* p. 127.

ning av domen).³⁷ Om dessa möjligheter saknas är straffarten inte förenligt med konventionen utan strider mot art. 3. Det ska med andra ord finnas ett tydligt förfarande som kan leda till omprövning av straffet samt till villkorlig frigivning eller annan frigivning från straffet. Det krävs dock inte att frigivning de facto alltid sker, men *rätten* till omprövning måste finnas.³⁸

I omprövningsförfarandet ska bedömas om det finns godtagbara straffrättsliga skäl för att hålla den dömde fortsatt frihetsberövad. Skälen kan vara frihetsberövandet som sådant, allmänprevention, samhällsskydd och rehabilitering. Vilket skäl som är relevant kan variera över tid. Det viktigaste med rehabilitering är att återintegrera den dömde i samhället och det är också där tonvikten i den europeiska kriminalpolitiken ligger, vilket tar sig uttryck i olika standarder och domstolspraxis.³⁹ Respekten för människovärdet ställer krav på att kriminalvården ska arbeta med just rehabilitering och i frigivningsprövningen måste beaktas det arbete som den dömde gjort för att komma till rätta med sitt liv. Den dömde måste också från början få det klart för sig vad som krävs för att frigivning ska kunna aktualiseras och det ställer krav på att den nationella lagstiftningen är tillräckligt förutsebar och tydlig.⁴⁰

Medlemsstaterna har dock ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller att fastställa minimitiden som måste passera innan den dömde kan ansöka om frigivning. Men om perioden är mycket lång – uppemot fyrtio år – kan det vara fråga om brott mot art. 3 (förbudet mot tortyr).⁴¹ 25 år är en slags maximigräns enligt Europadomstolens praxis.

Att möjlighet finns att ansöka om nåd är tillräckligt, men det krävs att det är fråga om en faktisk och inte enbart lagstadgad möjlighet. Det räcker inte heller att frigivning genom nåd endast kan ske vid humani-

³⁷ Ett livstidsstraff måste, för att vara förenligt med art. 3 ”be reducible de jure and de facto, meaning that there must be both a prospect of release for the prisoner and a possibility of review”.

³⁸ Se särskilt *Vinter m.fl.* (särskilt p. 109–112) mot Förenade kungariket, *Hutchinson mot Förenade kungariket och Laszlo Magyar mot Ungern*.

³⁹ Court on Human Rights, *Guide on article 3 of the European Convention on Human Rights. Prohibition of torture s. 20* samt *Murray mot Nederländerna p. 102* och *Hutchinson mot Förenade kungariket p. 42*.

⁴⁰ Se särskilt *Vinter m.fl. mot Förenade kungariket p. 122*.

⁴¹ *Bodein mot Frankrike, Harakchiev och Tolumov mot Bulgarien samt Bancsóok och László Magyar (nr 2) mot Ungern*.

tära skäl och den första omprövningen får inte komma så sent att den dömde inte kan förväntas vara vid liv då.⁴²

Tidsbestämda straff

Psykansvarskommittén var av åsikten att det finns en risk för att tidsobestämda frihetsberövanden i preventivt syfte utan samband med psykisk störning kan komma i konflikt med art. 5.1 i Europakonventionen.⁴³

För att skydda samhället och människors liv från farliga gärningsmän har flera länder i Europa antingen tidsobestämda straffrättsliga påföljder eller andra skyddsåtgärder som inte är straffrättsliga påföljder men som på samma sätt innebär tidsobestämda frihetsberövanden. Det handlar med andra ord om förebyggande frihetsberövanden och Europadomstolen har i sin relativt omfattande praxis ställt upp en ram för dessa som innebär i huvudsak följande.

Preventiva frihetsberövanden kan ske med stöd av flera punkter i art. 5.1 (särskilt punkterna a och e). Ett frihetsberövande som sker efter en fällande dom av behörig domstol är tillåtet. Det måste tydligt framgå av lagtexten när ett preventivt frihetsberövande kan aktualiseras, men det behöver inte finnas någon minimi- eller maximiperiod för frihetsberövandet. Det är också förenligt med konventionen att frihetsberövandet kan förlängas utöver den ursprungliga perioden, men endast om gärningspersonen fortsatt är farlig.⁴⁴ Frihetsberövandena måste dock vara proportionerliga, motiveras och löpande omprövas. Det vidare finnas en effektiv rätt att överklaga.

För att ett frihetsberövande ska anses vara grundat på dom av behörig domstol måste det finnas ett kausalt samband mellan domen och frihetsberövandet. Detta är särskilt problematiskt när det rör sig om preventiva frihetsberövanden som följer efter till exempel ett fängelsestraff. Särskilt den tyska varianten av säkerhetsförvaring (Sicherungsverwahrung) har kritiserats av Europadomstolen och reglerna har därför ändrats många gånger. Att inte ta ställning till om det finns ett behov av farlighetsprövning i brottmålsdomen men därefter i samband med frigivningen besluta om fortsatt frihetsberövande är inte

⁴² Harakchiev och Tolumov mot Bulgarien, Murray mot Nederländerna, Iorgov (nr 2) mot Bulgarien, T.P. och A.T. mot Ungern och Öcalan mot Turkiet (nr 2).

⁴³ SOU 2002:3 s. 277 f.

⁴⁴ Se främst Ilseher mot Tyskland.

förenligt med art. 5. Det saknas då ett tillräckligt samband mellan den ursprungliga domen och beslutet om säkerhetsförvaring. Det sistnämnda frihetsberövandet är därför inte grundat på domen och därmed otillåtet. Det måste i vart fall finnas en reservation om att ytterligare en prövning, utifrån till exempel farlighet, kan komma att ske i samband med frigivning. Detsamma gäller om frihetsberövandet byter karaktär med tiden och går från att vara utdömt på grund av till exempel psykisk störning till att vara av mer bestraffande eller skyddande karaktär.

Att domstolen i sin dom beslutar om internering på obestämd tid men ger till exempel en förvaltningsmyndighet mandat att närmare bestämma hur den dömde ska förvaras är däremot ofta förenligt med art. 5.

I vissa fall kan det kausala sambandet minska med tiden, och det har flera gånger fått till följd att Europadomstolen slagit fast att ett frihetsberövande som från början var i överensstämmelse med konventionen övergått till att inte vara det. Det kan till exempel gälla beslut om att inte frige en person eller förlänga ett beslut om ett preventivt frihetsberövande, under förutsättningen att de skäl som motiverar ett fortsatt frihetsberövande inte längre överensstämmer med de omständigheter som låg till grund för brottmålsdomen. En annan viktig aspekt är att ett fortsatt frihetsberövande måste stå i överensstämmelse med grunderna för den ursprungliga brottmålsdomen. Om inte så kan det vara fråga om en ny sanktion.

Att inte frige en gärningsperson på grund av till exempel hög risk för återfall i brott och samtidigt inte tillse att det finns nödvändig behandling genom vilken den dömde får möjlighet att minska denna farlighet och därigenom kan visa att han eller hon inte längre är farlig kan strida mot grunderna bakom artikel 5.

För att ett preventivt frihetsberövande ska vara förenligt med konventionen krävs att en oberoende, professionell bedömning ger vid handen att den dömde utgör en fara för samhället. Det ska med andra ord föreligga en risk för återfall i brott om den dömde släpps fri. Det är viktigt att domstolen har ett gediget beslutsunderlag, till exempel medicinsk expertis, när farligheten bedöms.

Det måste också i den nationella lagstiftningen göras en tydlig åtskillnad mellan säkerhetsåtgärder på grund av psykisk störning som inte innebär farlighet (art. 5.1 e) och straffrättsliga frihetsberövanden på grund av bedömd farlighet (5.1 a).

Den som placeras i förvar på grund av sin farlighet kan placeras i fängelse, men han eller hon måste ges åtgärder som syftar till att minska återfall i brott och förhållandena måste skilja sig tydligt åt i jämförelse med de som avtjänar straffrättsliga påföljder.⁴⁵

Europarådets rekommendation om behandling av livstids- och långtidsdömda

Europarådet, som har varit den mest aktiva aktören för mänskliga rättigheter på europainivå, har antagit en rekommendation för livs- och långtidsdömda (fem år eller därutöver).⁴⁶ Syftet med hanteringen av dessa dömda bör enligt rekommendationerna vara att motverka de skadliga effekterna som följer av ett så långt frihetsberövande samt utöka och förbättra möjligheterna för att dessa fångar framgångsrikt ska återanpassas i samhället och leva ett laglydigt liv efter frigivningen.

Då det är många olika personlighetstyper som döms till långa fängelsestraff är det också av vikt att sträva efter individuellt utformade verkställigheter. En plan som visar vägen mot frigivning bör tas fram och fängelsevistelsen anordnas så att den i möjligaste mån påminner om det verkliga livet i samhället. Målet är en progressiv rörelse genom fängelsesystemet till mindre restriktiva förhållanden och fängelsevistelsen ska helst avslutas under öppna förhållanden (företrädesvis i samhället).

Aktiviteter som främjar en framgångsrik återanpassning ska erbjudas, till exempel arbete och utbildning. Program ska utformas så att de ger insatser mot risker och behov och därigenom främjar gott uppförande under anstaltsvistelsen och minskar risken för återfall i brott efter frigivningen. I den individuella verkställighetsplanen ska också de villkor och övervakningsåtgärder som leder till ett laglydigt liv samt anpassning i samhället anges.

För att långtidsdömda ska kunna övervinna de särskilda problem som en övergång från långvarig fängelsevistelse till ett laglydigt liv i samhället innebär, bör deras frigivning förberedas i god tid och med särskild hänsyn till följande:

⁴⁵ Se t.ex. M. mot Tyskland.

⁴⁶ Recommendation Rec(2003)23 of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners. Den första resolution som antogs på temat var Resolution 76(2). Se t.ex. Nagy, Conditional release and real-life imprisonment s. 49.

- behovet av särskilda planer före och efter frigivningen som tar upp risker och behov av betydelse,
- vederbörlig hänsyn till möjligheten att åstadkomma frigivning samt att efter sådan kunna fortsätta med de program, insatser eller den behandling som fångarna varit föremål för under interneringen,
- behovet av att åstadkomma ett nära samarbete mellan fängelseförvaltningen och övervakningsmyndigheter samt social- och hälsovård.

Beviljande och genomförande av villkorlig frigivning för livstidsfångar och andra fångar som avtjänar långa fängelsestraff bör styras av de principer som framgår av rekommendationen Rec(2003)22 om villkorlig frigivning. I den förklarande rapporten till rekommendationen (p. 131) anges att villkorlig frigivning ska kunna beviljas samtliga fångar förutom de som avtjänar extremt korta straff. Denna princip gäller enligt rekommendationens villkor också för livstidsfångar. Noteras bör emellertid att det är möjligheten för livstidsfångar att bli beviljade villkorlig frigivning som rekommenderas, inte att de alltid ska beviljas villkorlig frigivning.⁴⁷

Europarådets rekommendation om farliga lagöverträdare

Europarådet har även antagit en rekommendation om farliga lagöverträdare (dangerous offenders).⁴⁸ I den framhålls att det handlar om att hitta en balans mellan att skydda den enskildes rättigheter och att garantera samhällets säkerhet. En viktig utgångspunkt är att det ska vara domstol som beslutar om frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten. Inlåsnings ska ses som ett straff i sig.

En farlig lagöverträdare är enligt rekommendationen en gärningsperson som har dömts för ett allvarligt (a very serious) sexual- eller våldsbrott och som visar en hög sannolikhet att återfalla i sådan brottslighet (presents a high likelihood of re-offending). Med våld avses uppsåtliga fysiska, sexuella och psykiska attacker eller frihetsberövande, som antingen leder till eller har hög sannolikhet att leda

⁴⁷ Citerat i Harakchiev och Tolumov mot Bulgarien.

⁴⁸ Recommendation CM/Rec(2014)3 of the Committee of Ministers to member States concerning dangerous offenders. Dessförinnan fanns också Recommendation Rec(82)17 of the Committee of Ministers to member States concerning custody and treatment of dangerous prisoners. Barn och psykiskt störda lagöverträdare omfattas inte av rekommendationen.

till skada, psykisk skada/lidande eller död. Det är endast i sådana fall preventiva frihetsberövanden bör förekomma, och det bör dessutom stå klart att mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga.

Säkerhetsmässiga förebyggande frihetsberövanden (secure preventive detention) definieras som frihetsberövanden som beslutas av till exempel domstol antingen under eller efter ett tidsbestämt fängelsestraff i enlighet med den nationella rätten. Det används inte bara för att ett brott har begåtts utan också för att en bedömning ger vid handen att den dömda kommer att återfalla i allvarlig brottslighet.

Förebyggande övervakning (preventive supervision) är olika sätt att kontrollera, övervaka, observera eller inskränka en gärningspersons rörelsefrihet under eller efter avtjänandet av ett fängelsestraff eller i stället för ett sådant. Inte heller sådan övervakning beslutas endast på grundval utifrån det begångna brottet utan också för att det finns en risk för återfall i allvarlig brottslighet.

Det framhålls att farliga lagöverträdare, precis som alla individer, ska behandlas med respekt för deras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Olika restriktioner och andra interventioner ska inte vara mer ingripande än vad den bedömda risken kräver och den minst ingripande åtgärden som skyddar samhället och reducerar risken, ska väljas.

Vilka kriterier som ska styra bedömningen av vilka som är ”farliga lagöverträdare” måste avgöras med försiktighet och omdöme samt med insikt om att det endast är en liten minoritet av alla de dömda som är farliga, samtidigt som samhällsskyddet (public safety) inte får eftersättas. Kriterierna kan till exempel vara lagförd tidigare allvarlig våldsbrottslighet eller sexualbrottslighet, att den dömda genom sin brottslighet visar att han eller hon har en reell risk att återfalla i våld- eller sexualbrottslighet, omständigheter som visar att den dömda inte kommer låta sig rättas av mindre ingripande åtgärder, till exempel tidigare utdömda påföljder som inte har verkat brottsavhållande. Straffets längd (straffvärdet) eller den dömdes generella återfallsbenägenhet (recidivism) kan inte konstituera det enda kriteriet för att bedömda en gärningsperson som farlig i den mening som nu avses.

Den dömdes risk ska hanteras och målet på lång sikt vara att den farlige på ett säkert sätt återanpassas till samhället samtidigt som samhället skyddas från risken att han eller hon återfaller i allvarlig brottslighet. Adekvat behandling (av medicinsk och psykologisk art) för att möjliggöra detta ska ske så snart det är möjligt. Den dömda ska också

ha möjlighet att delta i andra aktiviteter och arbete. För detta ändamål ska det finnas en individuell plan i vilken de rehabiliterande åtgärderna specificeras och löpande ses över.

Åtgärder som minskar den stigmatisering och de svårigheter som kan följa av att en person definieras som en farlig lagöverträdare ska vidtas. Riskbedömning och riskhantering ska ske på ett evidensbaserat sätt. Den dömda ska få del av vilka risker som anses föreligga så att han eller hon har möjlighet att påverka sin situation.

Om den farliga hålls i förvar under tid som går utöver straffvärdet för det begångna brottet ska han eller hon ha möjlighet att få frihetsberövandet omprövat i domstol minst en gång vartannat år efter att tiden som motsvarar straffvärdet löpt ut.

Förebyggande övervakning kan användas som ett alternativ till preventiva frihetsberövanden, som ett villkor under villkorlig frigivning eller efter frigivningen och ska omprövas regelbundet. Villkoren kan till exempel gälla anmälningsskyldighet, skyldighet att direkt rapportera ändrad bostadsort eller arbetsplats, vistelseförbud eller förbud att lämna en viss plats, förbud att kontakta brottsoffret, förbud att utföra vissa aktiviteter, påbud om att delta i behandlingsprogram och att ha elektronisk övervakning.

Rekommendationerna innehåller också vissa regler om hur riskbedömningen bör gå till samt utifrån vilket underlag. De identifierade riskerna ska matchas mot riskreducerande åtgärder – att för att minska återfallsrisken och dessa ska ske såväl i anstalten som i samhället.

En internationell utblick

Norge

Om förvaring

I Norge finns ingen möjlighet att döma till fängelse på livstid utan det längsta fängelsestraff som kan dömas ut är i stället 21 år (för till exempel folkmord, brott mot mänskligheten och allvarliga terroristbrott 30 år. Straffmaximum framgår för var och en av brottstyperna.). Den strängaste påföljden i Norge anses i stället vara *förvaring i anstalt under kriminalomsorgen*, som i praktiken kan pågå under ett helt liv

(se 7 kap. §§ 40–47 lov om straff; straffeloven).⁴⁹ Forvaring är ett straff, men samtidigt en särreaktion, som döms ut i stället för ett fängelsestraff.⁵⁰ Domstolen är inte förpliktigad att döma till forvaring om förutsättningarna är uppfyllda, men det ska mycket till för att så inte ska ske (mycket speciella omständigheter).⁵¹

I förarbetena antogs att forvaring skulle få sitt största användningsområde vid straffvärden från några månader till sex till åtta år, men att det också kunde finnas fall där forvaring kunde komma att användas också där straffvärdet är väldigt högt.⁵² I rättsfallet Rt. 2007 s. 1056 uttalades att ”formålet med forvaring ikke er å ramme de mest alvorlige forbrytelser med en særlig streng straff. Forvaring er en særforholdsregel overfor spesielt farlige lovbrøyttere for å beskytte samfunnet mot at de begår nye farlige forbrytelser i fremtiden.” Det är med andra ord fråga om en särreaktion för de individer som anses särskilt farliga för andras liv, hälsa och frihet. Lagstiftningen bygger på att det med en rimlig grad av säkerhet är möjligt att identifiera dessa. Om ett tidsbestämt fängelsestraff inte kan anses tillräckligt bör, enligt det norska synsättet, samhället på annat sätt kunna värna sig mot dessa.⁵³

⁴⁹ Påföljden infördes 2002 och ersatte då det så kallade sikringsinsitutet som funnits sedan slutet av 1800-talet, se t.ex. NOU 1990:5 s. 104 och 130 samt Ot.prp. nr 87 (1993–1994) och Johnsen og Engbo, Forvaring i Norge, Danmark og Grønland – noe likheter og ulikheter. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, 102 (2) 2015, s. 175–193. Sikring avtjänades efter att fängelsestraffet hade avtjänats och kom att kritiseras för att det vid domstillfället ansågs svårt att genomföra en tillförlitlig farlighetsbedömning, för att tidsbestämda påföljder var en stor påfrestning för de dömda och för att påföljden ansågs orättfärdig då den ådömdes som ett tillägg till ett tidsbestämt straff. Tillämpningsområdet för forvaring är snävare. Reglerna om forvaring togs fram under en osedvanligt lång tid och arbetet påbörjades 1975 men det första förslaget lämnades 1974 av Straffelovrådet i NOU 1974:17. Det gick sedan tio år innan reglerna trädde i kraft och då hade såväl Straffelovkommissionen som Særreaksjonsutvalget lämnat förslag utifrån Straffelovrådets förslag.

⁵⁰ En slags ”hybridsanktion”, se t.ex. Grønning och Švr̃ljuga Sætre, Criminal Justice and Detention i Children’s rights in Norway s. 189 og Johnsen, Forvaring – Fra særreaksjon og straff till lovens strengeste straff: ett skritt fram eller ett tilbake, Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab s. 10. Samtidigt framhålls följande i senare förarbeten: Forvaring er en tidsubestemt frihetsstraff for særlig farlige tilregnelige lovbrøyttere. [...] Forvaringsstraff omtales gjerne som en strafferettslig særreaksjon. I det følgende vil departementet reservere betegnelsen ”særreaksjon” til de strafferettslige særreaksjonene overfor utilregnelige lovbrøyttere; overføring til tvungen psykisk helsevern og tvungen omsorg, se Ot.prp. nr 90 (2003–2004) s. 274 men också Ekeland, som beskriver det som ett livstids fängelsestraff, se Strafferett (5. oppl.) s. 399 og 404.

⁵¹ Matningsdal och Bratholm (red.), Straffeloven. Kommentaraugave. Første del. Almindelige bestemmelser (2 utg.) s. 319 med vidare hänvisning till Høyesteretts domar. Det kan t.ex. vara om den tilltalade är ung och ”den konkrete rettsanvendelsen skaper tvil”. Det är inte tillräckligt att en forvaringsdom blir oproportionerligt sträng i relation till straffvärdet.

⁵² NOU 1990:5 s. 112 f. samt Ot.prp. nr 87 (1993–1994) s. 86 och 110.

⁵³ Matningsdal och Bratholm (red.), Straffeloven. Kommentaraugave. Første del. Almindelige bestemmelser (2 utg.) s. 314.

För att forvaring ska kunna dömas ut krävs att ett tidsbestämt fängelsestraff inte är tillräckligt för att skydda andras liv, hälsa eller frihet. Det krävs vidare att gärningspersonen antingen begått eller försökt begå ett våldsbrott, ett sexualbrott, olaga frihetsberövande, mordbrand eller annat brott som kränker andras liv, hälsa eller frihet.⁵⁴ Om det är ett allvarligt brott ska domstolen också finna det sannolikt (närliggande fara) att den dömda kommer att återfalla i ett sådant allvarligt brott som räknats upp ovan. Vid domstillfället måste det föreligga en kvalificerad fara som framstår som reell.⁵⁵ I dessa fall krävs enligt lagtexten inte att den dömda tidigare dömts för något brott, det vill säga att det är fråga om återfall. I förarbetena framhålls att det inte kan uteslutas att också den som för första gången dömts utgör en sådan fara att forvaring bör kunna aktualiseras. Det understryks dock att forvaring som huvudregel bara bör dömas ut vid upprepad, allvarlig brottslighet.⁵⁶

Forvaring kan därtill aktualiseras vid mindre allvarlig brottslighet, men då krävs att gärningspersonen tidigare har begått eller försökt begå ett sådant brott som nämnts ovan och att det finns ett samband mellan det tidigare och det nu bedömda brottet (må antas å være en nær sammenheng). Slutligen ska också risken för återfall i ett sådant allvarligt brott vara mycket sannolik (særlig nærliggende fare). I dessa fall är det tillräckligt med abstrakt fara för något av de intressen som pekas ut.⁵⁷ Det är mycket mer ovanligt med forvaring i dessa fall jämfört med den variant som beskrivits i förra stycket.⁵⁸

När återfallsrisken bedöms ska läggas vikt vid det brott som är uppe till bedömning, särskilt i förhållande till gärningspersonens beteende och sociala samt personliga förmåga. Häri ligger bland annat att bedöma om den tilltalade tillhör någon viss miljö, har något missbruk eller något särskilt sexuellt beteende. Även om den dömes sinness tillstånd, i betydelsen själslig abnormitet eller liknande, inte längre är av betydelse enligt lagtexten kan man enligt den juridiska littera-

⁵⁴ Narkotikabrott och oaktshetsbrott kan som huvudregel inte leda till forvaring. Vid hot måste det kunna bevisas att det var allvarligt menat och vid mordbrand måste någon person bli skadad, det räcker inte med skada på egendom, Matningsdal och Bratholm (red.) s. 316.

⁵⁵ Matningsdal och Bratholm (red.) s. 317. Detta krav motsvarar det som tidigare gällde för sikkring, se Rt. 2002 s. 889. Se också Rt. 2004 s. 1952, Rt. 2006 s. 1033 och Rt. 2012 s. 1134.

⁵⁶ Ot.prp. nr 46 (2000–2001) s. 31. I förslaget som låg till grund för bestämmelsen föreslogs dock ett krav på återfall, men bestämmelsen ändrades innan den trädde i kraft, se Innst. O. nr 113 (2000–2001) s. 10.

⁵⁷ Matningsdal och Bratholm (red.) s. 319. Här räcker det således med anlagd brand i ett ödehus.

⁵⁸ Johnsen och Engbo, Forvaring i Norge, Danmark og Grønland – noen likheter og ulikheter s. 181.

turen utgå från att de som döms till forvaring har en personlighetsstörning eller någon psykiatrisk diagnos.⁵⁹ Vid allvarlig brottslighet ska i återfallsbedömningen särskild vikt läggas vid om den dömd tidigare har begått eller försökt begå ett sådant allvarligt brott som räknats upp ovan. Lagen bygger på att den brottslighet som är uppe till behandling och tidigare brottslighet bildar utgångspunkt för farlighetsbedömningen.⁶⁰ Även sådan brottslighet som den dömd inte är tidigare dömd för, till exempel för att den inte är anmäld, kan beaktas.⁶¹

För att avgöra om ett tidsbestämt straff inte ger tillräckligt samhällsskydd ska domstolen konkret värdera hur långt ett sådant skulle varit, det vill säga fastställa straffvärdet. Detta behövs också för att kunna fastställa forvaringens tidsram.⁶²

Domstolen ska alltid inhämta en personutredning innan påföljden kan bestämmas till forvaring (personundersökelse) och den kan också besluta om en rättspsykiatrisk undersökning antingen i stället för personutredningen eller som ett komplement till den. Det är dock vanligt att sakkunnigutlåtanden, till exempel av en rättspsykiatriker, används som ett hjälpmedel i värderingen av återfallsrisken. Så sker i minst hälften av alla prövningar om villkorlig frigivning.⁶³

Forvaring kan endast ådömas en gärningsperson under 18 år om det finns extraordinära omständigheter.

Närmare om tidsramen

I domen på forvaring fastställer domstolen en tidsram (ett slags maximum, som dock kan förlängas) som vanligtvis inte får överstiga 15 år och som inte kan överstiga 21 år. Om fängelse i 30 år kan följa på brottet kan dock tiden bestämmas till 30 år. Var den dömd under 18 år vid tidpunkten får brottet gälla i stället att tidsramen inte bör vara längre än tio år och inte kan överstiga 15 år. En utgångspunkt är att tidsramen inte bör överstiga det maximum som är föreskrivet för det aktuella brottet.⁶⁴ I Rt 2002 s. 889 var det konkreta straffvärdet åtta till nio år och då fastställde Høyesteret tidsramen till 15 år. När

⁵⁹ Matningsdal och Bratholm (red.) s. 318. Uppemot hälften av de som döms till forvaring har diagnosen antisocialt personlighetssyndrom med psykopatiska drag (F60.2 i ICD-10) tidigare psykopati, se Mæland (2008) s. 47 och Kriminalomsorgen i st. mld. 37 (2007–2008) pkt. 11.2.

⁶⁰ Matningsdal och Bratholm (red.) s. 317.

⁶¹ Matningsdal och Bratholm (red.) s. 318.

⁶² Matningsdal och Bratholm (red.) s. 315.

⁶³ Se t.ex. Johnsen, Elleve år med forvaring: Lösletelser – praksis og rettspraksis – og tilbakefall s. 5.

⁶⁴ Matningsdal och Bratholm (red.) s. 325.

denna tid gått till ända är målet att den dömda ska frigges på prov med villkor och då upphör förvaringen. På åklagarens begäran kan dock tidsramen förlängas med fem år åt gången och den dömda kan därmed hållas i förvar ett helt liv. En sådan talan måste väckas vid tingsrätten senast tre månader innan den fastställda tiden löper ut.⁶⁵

En minimitid bör också bestämmas av domstolen, och i praktiken sker det oftast. Det har utvecklats en praxis som innebär att den ofta motsvarar det aktuella straffvärdet med hänsyn tagen till när villkorlig frigivning kan komma att ske, främst för att försäkra att förvarsdomda inte är frihetsberövade kortare tid än de som döms till tidsbestämda straff och tillräckligt länge för att stå i överrensstämmelse med det allmänna rättsmedvetandet.⁶⁶ Minimitidens viktigaste funktion är att den avgör när villkorlig frigivning får ske. Om någon sådan inte bestäms kan den dömda ansöka om villkorlig frigivning ett år efter förvaringsdomens laga kraft, annars gäller vid minimitidens utgång. Eftersom eventuella tidsbestämda fängelsestraff faller bort vid en förvaringsdom kan dessa behöva beaktas när tidsramen för förvaring fastställs.⁶⁷

Såväl av straffegjennomföringsloven som av vissa riktlinjer (varom mer nedan) framgår att förvaring ska ha ett annat innehåll än vad ett fängelsestraff har. Under verkställigheten ska den dömda ges möjlighet att förändra sitt beteende och förberedas för ett liv utanför anstalt. Särskilt ska satsas på återfallsförebyggande arbete. Beteendeförändring, arbetsträning, programverksamhet, samtalsgrupper, undervisning och fritidsaktiviteter ses som viktiga element i straffverkställigheten. Tätt samarbete mellan myndigheter framhålls som en viktig aspekt för en lyckad återanpassning som leder till att den dömda kan frigges så småningom.⁶⁸

Som huvudregel placeras inte de förvarsdomda med de som dömts till tidsbestämda straff utan det finns antingen särskilda anstalter eller

⁶⁵ Att den dömda har rätt till avräkning för tid som frihetsberövad, till exempel häktad, har fastslagits av Høyesterett i dom av 27 juni 2002 (2002/291) mot bakgrund av att förvaring är att anse som ett straff. Tiderna har kontinuerligt ökat.

⁶⁶ Rt. 2002 s. 889, Rt. 2002 s. 1667, Rt. 2003 s. 312, Rt. 2004 s.541, Rt. 2006 s. 309 og Rt. 2007 s. 183, Johnsen, Elleve år med forvaring: Løslatelser – praksis og rettspraksis – og tilbakefall s. 8, NOU 1990:5 s. 118 och NOU 1974:17 s. 97. Avräkning ska ske för häktning.

⁶⁷ Matningsdal och Bratholm (red.) s. 327 och Rt. 2021 s. 1114.

⁶⁸ Ot.prp. nr 87 (1993–94) s. 75 och s. 2 i de norske riktlinjene for forvaring (hämtade via <https://www.kriminalomsorgen.no/retningslinjer.237912.no.html> den 3 oktober 2023). Det anges däri att ”En viktig forutsetning er at forvaringsstraffen skal ha et annet innhold enn straff i tradisjonell forstand og at innholdet skal tilpasses den enkeltes særlige forutsetninger og behov. Om forvaringens innhold, se også Ot.prp. nr 46 (2000–2001) s. 41–49.

särskilda avdelningar för dömda med särskilda behov (förvaringsavdelning). I förarbetena framhölls att det är viktigt att innehållet i verkställigheten av förvaring måste skilja sig åt från verkställighet av fängelsestraff.⁶⁹ I övrigt är dock verkställighetsreglerna desamma för förvaring och fängelse. Den dömda kan till exempel tas in i avdelning med särskilt hög säkerhetsnivå.⁷⁰

Efter att två tredjedelar av minimitiden i domen avtjänats kan den dömda beviljas permission, frigång och andra frigivningsförberedande åtgärder så länge säkerhetsmässiga hänsyn och hänsyn till den allmänna rättsuppfattningen tillåter det. Det anses synnerligen viktigt med en successiv utslussning i samhället.⁷¹

I samband med förvaring kan också dömas till rättighetstap enligt § 59 d och tidigare utdömda fängelsestraff och samfunnsstraff (samhällstjänst) bortfaller om förvaring döms ut.

Villkorlig frigivning (prøveløslatelse)

Den dömda kan villkorligt frigis (løslates på prøve) från förvaring innan förvaringstiden har löpt ut, men aldrig före den minimitid som är uppställd i domen. Om någon minimitid inte är föreskriven kan den dömda ansöka om villkorlig frigivning ett år efter förvaringsdomens laga kraft. Ansökan kan dock behandlas dessförinnan, men villkorlig frigivning beviljas tidigast vid nämnda tidpunkt.⁷² Den dömda har således rätt till en prövning en gång om året.

Om den dömda villkorligt frigis upphör förvaringen, men den dömda kan vid misshandling återintas i anstalt. Prøvotiden är mellan ett och fem år, men kan aldrig vara längre än den tidsram som ställts upp i domen. Ibland kan därför tidsramen behöva förlängas för att en säker utslussning ska möjliggöras under en tillräckligt lång prøvo-

⁶⁹ NOU 1995:5 s. 11 och Ot.prp. nr 87 (1993–1994) s. 79.

⁷⁰ Se också strgfjfl. § 10 och Høyesteretts som av den 18 december i mål nr 2002/607.

⁷¹ Se t.ex. Etterkontroll av reglene om strafferettslig utilregnelighet, strafferettslige særreaksjoner og forvaring s. 121 och forvaringsforkriften § 3: Aktuelle tiltak skal utformes med sikte på å påvirke og endre den forvaringsdømtes adferd og gi vedkommende mulighet for å utvikle sin sosiale tilpasningsevne og motvirke ny kriminalitet. Innholdet i forvaringen skal søkes tilrettelagt slik at domfelte oppnår en gradvis progresjon i gjennomføringen frem mot full frihet. Se også HR-2012-02395-A (avsnitt 28). Av 11 § framgår att permission inte kan beviljas förrän två tredjedelar av minimitiden har avtjänats. Detsamma gäller överförande till mindre säker anstalt, se forvaringsforskriften § 9 och strgfjfl. § 15.

⁷² Retningslinjer om gjennomføring av forvaring s. 21.

tid.⁷³ Om frigivningsförberedelserna inte är så framskridna tar rätten hänsyn till det och lägger frigivningsdatumet längre fram så att kriminalvården ska hinna ordna med förberedelserna.⁷⁴ Påföljden är tillfullo avtjänad när prøvotiden löper ut, även om tidsramen är längre än så. Såväl den dömde som kriminalvården kan ansöka om villkorlig frigivning och åklagaren lägger sedan fram saken i tingsrätten som avgör frågan genom dom efter huvudförhandling. Den dömde har alltid en offentlig försvarare. Om åklagaren samtycker till villkorlig frigivning kan dock kriminalvården besluta direkt.⁷⁵ Saken ska handläggas skyndsamt. Prövningen lades i domstol efter kritik mot att administrativa myndigheter (Åklagarmyndigheten och Justitiedepartementet) hade beslutsrätten avseende sikringsinstitutet tidigare.⁷⁶

De allra flesta villkorligt frigives när minimitiden går ut eller strax därefter. Den genomsnittliga domstiden 2017 var sex till åtta år och endast 17 av de som dömts till forvaring har avtjänat hela tiden.⁷⁷ Ungefär trettio personer frigives villkorligt varje år under övervakning av kriminalvården.⁷⁸

Vad som krävs för att villkorlig frigivning ska kunna beviljas framgår inte av lagtexten. Enligt riktlinjer om verkställighet av forvaring ska frågan om det finns grund för villkorlig frigivning avgöras genom en konkret värdering av om den dömde kan antas ha uppnått en så stor grad av egenutveckling och tagit ansvar att villkorlig frigivning kan anses som säkerhetsmässigt försvarlig.⁷⁹ Høyesterett har dock fastslagit att det som ska värderas är om det inte längre finns en närliggande fara (eller särskilt närliggande fara) för återfall i allvarlig brotts-

⁷³ Se t.ex. Matningsdal och Bratholm (red.), Straffeloven kommentarutgave. Første del. Almindelige bestemmelser, 2 uppl. s. 331.

⁷⁴ Johnsen, Elleve år med forvaring: Løslatelser – praksis og rettspraksis – og tilbakefall s. 9.

⁷⁵ Se rundskriv nr 4/2001 för förutsättningarna för detta. Det kan dock hända att de två är överens om villkorlig frigivning, men oense om villkoren, vilket kan få till följd att rätten endast prövar villkor. Rätten har också en bredare arsenal av villkor att besluta.

⁷⁶ NOU 1974:17 s. 80. Det var dock bara domstol som kunde besluta om förlängning.

⁷⁷ Se t.ex. Sivilombudsmannen, Besøksrapport, Ila fengsel och forvaringsanstalt 6–9 mars 2017 s. 10. År 2012 var det ingen som blivit villkorligt frigiven då minimitiden precis gått ut och de dömda avtjänade i genomsnitt drygt ett år utöver minimitiden, se Johnsen, Elleve år med forvaring: Løslatelser – praksis og rettspraksis – og tilbakefall s. 12.

⁷⁸ Årsrapport 2022, Kriminalomsorgsdirektoratet s. 70.

⁷⁹ Retningslinjer om gjennomføring av forvaring – retningslinjer til forskrift av 5. mars 2004 nr 481 om gjennomføring av særreaksjoner, fastsatt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning s. 21. Dette krav anses stämma bättre överens med vad som gäller för villkorlig frigivning från tidsbestämda straff "ikke [skal] beslutte prøveløslatelse hvis omstendighetene etter en totalvurdering gjør løslatelse utilrådelig". Det anses nu vara en högre tröskel för villkorlig frigivning vid tidsbestämda straff än vid forvaring.

lighet. Det är med andra ord de omständigheter som ledde till förvaringsdomen som ska värderas på nytt.⁸⁰

Etter straffeloven § 39 f kan en domfelt etter utløpet av minstetiden begjære prøveløslatelse fra forvaring. Bestemmelsene om prøveløslatelse i straffeloven § 39 f og g inneholder ikke en uttrykkelig henvisning til vilkårene i § 39c for å kunne dømme en person til forvaring. Det må imidlertid legges til grunn at prøveløslatelse skal bestemmes dersom vilkårene i § 39c for å idømme forvaring ikke lenger er til stede. Dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt, har domfelte krav på å bli løslatt på prøve. [...]

Når det skal tas stilling til prøveløslatelse fra forvaring, må enhver dommer forutsettes å ta utgangspunkt i at vilkårene for forvaring var til stede da forvaringsdommen ble truffet. Det skal imidlertid foretas en ny og selvstendig vurdering av gjentakelsesfaren. Selv om de gamle forholdene og øvrig historisk materiale naturlig trekkes inn som et bakteppe for vurderingen, vil det nye som måtte være kommet til, stå som det mest sentrale. Det er det nye materialet som blir avgjørende for om utfallet av vurderingen blir en annen enn da forvaringsdommen ble avsagt. (Høyesterett, avsnitt 21.)

Så snart minimitiden for forvaring løpt ut er således det enda som kan leda till att villkorlig frigivning inte beviljas att det föreligger en ”närliggande fara for nye alvorlige lovbrudd”. Enligt domstolen ska bedömningen ske utifrån den riskvärdering som legat till grund för domen, och rätten ska utifrån objektiva hållpunkter värdera om det fortfarande finns en närliggande fara för återfall i brott. Faran får inte vara abstrakt eller konstruerad och det är inte tillräckligt att den dömda eventuellt skulle kunna återfalla. Det huvudsakliga för bedömningen är dock det som skett efter domen – har det efter domen inträtt sådana omständigheter som i tillräcklig utsträckning visar att risken för återfall är tillräckligt reducerad? Bedömningen bygger i stor utsträckning på kriminalvårdens beskrivning och dokumentation av den förvarade.⁸¹

Tvivel om återfallsrisken ska komma den dömda till godo. Åklagaren har bevisbördan för att förutsättningarna för forvaring alljämt

⁸⁰ Rt. 2014 s. 934. Citatet är från lagmannsrettens dom som Høyesterett anslöt sig till. Att det ska framgå av lagtext har foreslagits i Justis- og beredskapsdepartementet i Høringsnotat september 2017, Endringer i reglene om forvaring, men har inte lett till lagstiftning.

⁸¹ Rt. 2010 s. 469 og Justis- og beredskapsdepartementet, Høringsnotat, Endringer i reglene om forvaring (snr. 17/5125) s. 2. För de som villkorligt frigives från tidsbestämda straff gäller i stället att Kriminalomsorgen «ikke [skal] beslutte prøveløslatelse hvis omstendighetene etter en totalvurdering gjør løslatelse utilrådelig (§ 42 strl.)». Høringsnotatet inneholder, efter en hemställan från Riksaadvokaten, ett lagförslag om att likställa reglerna för villkorlig frigivning från tidsbestämda fängelsestraff och förvaringsdom. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

är uppfyllda – den dömde behöver således inte själv bevisa att förutsättningarna för forvaring har fallit.⁸²

Det nu sagda innebär också att kriminalvården och domstolarna värderar frågan om villkorlig frigivning utifrån olika materiella villkor. Frågan om en harmonisering av reglerna har föreslagits men inte lett till lagstiftning.⁸³

Villkor

Vid villkorlig frigivning kan rätten föreskriva om följande villkor (§ 39 g).

- samma villkor som vid betinget dom (35–37 §§),
- att den villkorligt frigivne ska följas upp av kriminalvården, och
- att den villkorligt frigivne ska vara intagen på institution eller i ett kommunalt hem längre än under den ettårsfrist som gäller vid betinget dom (37 § bokstav h), men då krävs att särskilda skäl föreligger samt att institutionen eller kommunen har samtyckt. Rätten kan också besluta att den villkorligt frigivne ska hållas i institutionen eller hemmet mot sin vilja och han eller hon kan hämtas tillbaka vid avvikelse, om nödvändigt med tvång och bistånd från en offentlig myndighet.⁸⁴

Även kriminalvården kan, till exempel om rätten överlåter till myndigheten att besluta om villkor, besluta om villkor enligt de två första punkterna, med undantag för andra villkor som rätten finner lämpliga. Kriminalvården kan således inte besluta om villkor om att den dömde inte får begå brott under prövotiden, men det kan rätten (37 § l). I forvaringsföreskriften § 15 anges att kriminalvården ska besluta om villkor att den som är villkorligt frigiven ska följas upp av myndigheten.

Vid villkor om att den frigivne ska följas upp av kriminalvården kan också åtgärder enligt 56 § straffegjennomføringsloven (strgfl.) beslutas. Det handlar om att följa upp att den dömde, vid villkor om nykterhet till exempel, sköter sig, till exempel genom oanmälda besök

⁸² Att den dömde själv skulle ha att bevisa det strider mot grundläggande straffrättsliga principer.

⁸³ Justis- och beredskapsdepartementet, Høringsnotat september 2017, Endringer i reglene om forvaring och Kriminalomsorgsdikoretets svar s. 2.

⁸⁴ Målgruppen är främst de med psykisk utvecklingsstörning, men också de som har ett missbruk eller lättare psykiska problem kan bli föremål för villkoret.

i hemmet, urinprov, utandningsprov och blodprov. Sedan 2021 är det möjligt att besluta om elektronisk övervakning som ett villkor.⁸⁵

Den dömde ska alltid få uttala sig om villkoren. När den dömdes förhållanden talar för det kan tingsrätten under prövotiden upphäva, ändra eller besluta om nya föreskrifter. Om det är påkallat kan rätten också förlänga prövotiden, men aldrig till mer än fem år. Vid särskilda villkor om narkotikaprogram och program mot körning under rus kan även kriminalvården påkalla ändring hos rätten. Den dömde ska om möjligt få uttala sig i frågan.

Den villkorligt frigivne kan begära att tingsrätten upphäver eller ändrar villkor enligt tredje punkten ovan. En sådan begäran kan ske tidigast ett år efter att domen om frigivning eller tingsrättens sista dom har vunnit laga kraft.

Då det är av betydelse för målsäganden eller dennas efterlevande att få vetskap om tidpunkten för villkorlig frigivning ska kriminalvården meddela målsäganden eller de efterlevande på förhand. Underrättelsen ska också innehålla information om vilka villkor som fastställts, om dessa är av betydelse för målsäganden eller dennes efterlevande.

Åtgärder vid misskötsamhet under prövotiden (brudd på villkår för förvaring)

Vid allvarlig eller upprepad misskötsamhet genom brott mot villkoren, vid återfall i brott eller om särskilda omständigheter gör att förutsättningarna för intagning i institution eller kommunalt boende inte längre är uppfyllda (se tredje punkten ovan) kan tingsrätten efter begäran av åklagaren i dom besluta att den villkorligt frigivne ska återintas i förvaring, att prövotiden ska förlängas (dock aldrig längre än sammanlagt fem år) och om nya villkor.

Vid misskötsamhet ska kriminalvården meddela Åklagarmyndigheten utan dröjsmål. Som misskötsamhet avses att den dömde undandrar sig uppföljning från kriminalvården, till exempel genom att inte underkasta sig kontroll som är inriktad på att den frigivne inte ska använda olovliga rusmedel. I yttrandet anges vilken reaktion som förespråkas och om det behövs tätare uppföljning, ändrade villkor eller nya villkor och om förlängning av prövotiden är tillräcklig för att till-

⁸⁵ Årsrapport 2022, Kriminalomsorgsdirektoratet s. 69.

varata sikkerhetshänsyn. Den dömde ska informeras om att kriminalvården gjort en sådan anmälan till Åklagarmyndigheten och att allvarliga eller upprejade villkorsbrott kan leda till återintagning.⁸⁶ Vid mindre allvarliga brott, till exempel enstaka missade möten med övervakaren, kan Kriminalvården i stället ge den frigivne en muntlig reprimand eller en skriftlig erinran.⁸⁷

Åklagarmyndighetens begäran enligt ovan ska vara rätten tillhanda senast tre månader efter prøvotidens utgång. Om kriminalvården har den frigivne under kontroll ska myndigheten avge yttrande innan ett beslut och den dömde ska såvitt det är möjligt höras. Enligt Åklagarmyndighetens riktlinjer ska en begäran om återintagning ske närmast undantagslöst om det är fråga om allvarliga eller upprejade brott mot villkoren.⁸⁸

Om det är fråga om återfall i brott kan rätten avge en gemensam dom över båda gärningarna eller döma särskilt för den nya brottsligheten.⁸⁹

Om institutionen eller kommunen tar tillbaka sitt samtycke till placering i ett särskilt hem återintas den frigivne.

I Kriminalomsorgens riktlinjer för verkställighet av forvaring anges att brudd på villkår som har vært av vesentlig betydning for spørsmålet om prøveløslatelse må normalt anses som alvorlig. Det kan till exempel vara brott mot forbud att umgåås med vissa personer, att vistas på vissa platser samt inntag av rusmedel.⁹⁰ Nya brott leder dock inte automatisk till återintagning, utan kræver att det finns ett sådant villkør (kan beslutast av rätten men inte av Kriminalvården). Om återintagning inte sker kan i stället åtal væckast for den nye brottsligheten.

Høyesterett har uttalt at det centrala for prøvningen om återintagning är samhällsskyddet (samfunnsvernet), se rättsfallet HR-2016-01457-A. En av domarna (førstvoterende) uttalade

⁸⁶ Se 19 § forskrift om gjennomføring av særreaksjonen forvaring.

⁸⁷ Forvaringsforskriften § 19 med tilhørende retningslinjer.

⁸⁸ Rundskriv fra Riksadvokaten, Rundskriv nr 2/2020.

⁸⁹ Særlige spørsmål oppstår når en forvaringsdomt begår en straffbar handling i prøvetiden. Gir den nye handlingen ikke grunnlag for forvaring, kan det spørres om retten bør fastsette en annen straff for forholdet, eller om en gjeninnsettelse til forvaring vil "konsumere" en reaksjon på det nye straffbare forholdet. Departementet foreslår at retten får hjemmel til å fastsette enten en samlet dom for begge handlingene, eller en særskilt dom for den nye handlingen. Dersom han har vært løslatt i lang tid, og begår et mindre alvorlig lovbrudd – av en annen art enn dem som kan gi forvaring – kan det være grunn til å idømme en fengselsstraff i stedet for å gjeninnsette til forvaring, se Innst. O. nr 72 (2004–2005) avsnitt 20.6.1.3.

⁹⁰ Retningslinjer om gjennomføring av forvaring § 19. Retningslinjene fyller ut regelverket om forvaring. I HR-2016-1457-A var det fråga om kriminalitet som var tydelig kopplad till alkohol. Alkoholintag vid ett tilfålle ledde till återintagning.

Etter mitt syn angir retningslinjene her det som må være det sentrale vurderingstemaet; om det foreligger brudd på et vilkår som har vært av vesentlig betydning for spørsmålet om prøveløslatelse.

Avvægingen ska med andra ord ta sin utgangspunkt i samhøllsskyddet (samfunnsvernet) men hønsyn ska også tas till om det är brott mot ett villkor som har varit av vøsentlig betydelse ffor att bevilja villkorlig frigivning. Det ska også beaktas att det är mer ingripande att återintar i forvaring än i fangelse vid ett tidsbestemt straff, men å andra sidan är de som døms till forvar mer farlige än andra lagfvertrådare.⁹¹

Risk ffor återfall är en fforutsattning ffor forvaring och en sådan ska fforeligga vid återintagning, men enligt Høyesterett ska det inte fforetas en ny och sjølvstendig vørdering av detta vid återintagning, om det står klart att villkoret är oppfylt. Vid fortsatta brott mot villkoren kan den dømde återintar hur mange gånge som helst.

En dom på återintagning på grund av missskøtsamhet ses som en dom som nekar villkorlig frigivning.⁹² Med stød av bestemmelser i 39 § g straffeloven og 14 kap. straffeprocessloven kan den dømde hækta nær det finns skellig grunn ffor misstanke om brott mot villkoren (skjellig grunn til misstanke om vilkårsbrudd). Den dømde har rett till en offentlig fforvarare i mål om återintagning.

Mellan 2001 og 2012 var det fem personer (av totalt 203 forvarsdømde) som återintogs i forvar på grund av missskøtsamhet under prøvotiden. En av dessa hade i stället fått en ny dom, så det var alltså ffora som återintogs på grund av missskøtsamhet under prøvotiden. Ytterligere 17 dømdes ffor ny brottslighet i ny dom, varav tre fikk forvaring en andra gånge. Återfallsprocenten under en tio år lang oppfølgningsperiode var tjugo prosent.⁹³

⁹¹ Ot.prp.nr 90 (2003–2004) s. 445.

⁹² Ot.prp.nr 46 (2000–2001) s. 72.

⁹³ Johnsen, Elleve år med forvaring: Løslatelse – praksis og rettspraksis – og tilbakefall s. 13. I like mange fall hade åklagaren begært återintagning men fått avslag av domstolen.

Föreskrifter om genomförandet

I forskriften til forvaring och retningslinjer om gjennomføring av forvaring anges bland annat följande.⁹⁴ Forvaring ska genomföras på så sätt att samhällets behov av säkerhet mot ny allvarlig brottslighet tryggas och detta är det grundläggande syftet med forvaring. Inom säkerhetsmässigt försvarliga ramar ska dock den forvaringsdömde ges möjlighet att ändra sitt beteende och anpassa sig till ett liv i frihet eftersom också en sådan utveckling innebär samhällsskydd. En säkerhetsmässig värdering måste prägla alla beslut om den forvaringsdömde – det kan gälla utslussning, överföring till mindre låsta anstalter och i samband med villkorlig frigivning. Att påföljden bestämts till forvaring visar att säkerhetsaspekterna måste värderas mycket noga. I föreskrifterna anges noga hur säkerhetsbedömningen ska göras och utifrån vilka utgångspunkter.

Forvaringens innehåll ska syfta till att påverka den dömde att ta eget ansvar för att förändra sig och utveckla sitt beteende, återanpassa sig och motverka återfall i brott. Innehållet ska i största möjliga mån utformas så att den dömde genomgår en gradvis progression i verkställigheten med siktet inställt på full frihet.

Kort om anstalter och viss statistik

Det finns 100 forvaringsplatser i Norge: dels i fängelser med hög säkerhetsnivå, dels 12 progressionsplatser i fängelser med lägre säkerhetsnivå. Platserna finns vid Ila fengsel och forvaringsanstalt, Trondheim fengsel och Bredtveit fengsel och forvaringsanstalt. Den 31 januari 2022 fanns det 156 forvaringsdömda i anstalterna och antalet har ökat kraftigt under senare år. År 2017 var det genomsnittliga antalet som avtjänade forvaring 80 och 2022 var det drygt 130 personer. Det finns därför för få platser och de forvaringsdömda placerar därför i ordinära fängelser med förhöjd säkerhet. Det finns ingen separat forvaringsavdelning för kvinnor.⁹⁵

⁹⁴ Forskrift 5 mars 2004 nr 481 om gjennomføring av særreaksjonen forvaring. (Forvaringsforskriften; hämtad via <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-03-05-481> den 10 oktober 2023).

⁹⁵ Årsrapport 2022, Kriminalomsorgsdirektoratet s. 69 och Kristoffersen (red.), Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2016–2020 s. 25.

Under den tid som reaktionen varit i bruk, sedan 2002 fram till 2022, är det totalt 342 personer som dömts till förvaring (16 har dömts två gånger). 176 har frigetts.⁹⁶

2021 dömdes 25 personer till förvaring, 2020 dömdes 25 personer och 2019 dömdes 13 personer. Antalet dömda var som lägst 2002, då det var fyra personer som dömdes. Därefter har antalet varierat mellan drygt 20 och som lägst tio. 2020 hade fyra barn (det vill säga gärningspersoner under 18 år) dömts till förvaring.⁹⁷

Det är ungefär 18 procent av de som frigets från förvaring som har återfallit i brott inom två år. Om de som återintas på grund av misskötsamhet medräknas beräknar man att det är omkring 20 procent.⁹⁸

I den juridiska litteraturen har uttalats att det möjligen inte skulle vara så många som dömdes till förvaring i Norge om det fanns möjlighet att döma till fängelse på livstid samt att det kan vara en förklaring till att det är mycket färre förvaringsdomar i Danmark.⁹⁹ Det pågår en utredning i Norge som ser över bland annat förvaringsstraffet samt hur dömda med allvarlig psykisk störning bör tas om hand. Betänkandet ska redovisas senast den 1 september 2024.¹⁰⁰

Danmark

Fängelse på livstid

I Danmark kan fängelse dömas ut på livstid eller på viss tid, mellan 7 dagar och 16 år (i vissa fall 20 år, t.ex. om § 81 straffeloven; strl som avser brott i kriminella miljöer är tillämplig). Gärningspersoner som inte fyllt 18 år då brottet utfördes kan inte dömas till livstid (se 6 kap. 33 §). Livstid döms ut relativt sällan i Danmark och det är bara ett fåtal som döms till påföljden varje år. De livstidsdömda utgör endast en procent av fängelsepopulationen och tillsammans med de förvars-

⁹⁶ Johansen m.fl., Forvaring as the ultimate penalty in Norway: some recidivism rates, Forensic Science International: Mind and Law 3 (December 2022) s. 3.

⁹⁷ Statistik från Norges statistiska sentralbyrå, <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/fengslinger> (hämtat den 9 oktober 2023).

⁹⁸ Kristoffersen, Tilbakefall hos løslatte fra fengsel 2010–2018, samt oppgift från densamme via mejl 24 november 2023.

⁹⁹ Johnsen och Engbo s. 188.

¹⁰⁰ Uppdraget finns här i dess helhet: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/tidsbegrensede-styrer-rad-og-utvalg/nytt-utvalg-skal-evaluere-ordningene-med-forvaring-tvungen-psykisk-helsevern-og-tvungen-omsorg-samt-utrede-ivaretagelsen-av-domfelte-med-alvorlige/id2985935/?expand=factbox2985939>.

dömda 4 procent (i Sverige utgör de livstidsdömda tre procent).¹⁰¹ Sett till antalet dömda en viss dag (den 1 september varje år) var det 2016 21 livstidsdömda och 2020 var det 29 livstidsdömda.¹⁰² Den genomsnittliga strafftiden för mord år 2021 var 12,8 år och för livstids fängelse var den mellan 15 och 17 år.¹⁰³ Efter att ha avtjänat 12 år kan den dömde ansöka om villkorlig frigivning hos justitieministeriet (6 kap. 41 §; gäller dock inte de som tillhör den gängkriminella miljön). Beviljas ansökan är den dömde under villkorlig frigivning i högst fem år. Det är kriminalvårdens huvudkontor som beslutar.¹⁰⁴ Vid avslag har den dömde efter 14 års avtjänande rätt att få frågan om villkorlig frigivning prövad av domstol.¹⁰⁵ Den dömde kan även ansöka om nåd.

Förutsättningar för forvaring

Även i Danmark finns den tidsobestämda åtgärden forvaring, som rent systematiskt inte är ett straff utan en annan rättsföljd av en straffbar handling (andre retsfølger af den strafbare handling enligt 9 kap. straffeloven; strl).¹⁰⁶ Även den under 18 år kan dömas till forvaring. Sanktionen anses ha sitt tillämpningsområde i de fall där den dömdes brottslighet och karaktären av densamma, tillsammans med den dömdes farlighet, inte kan mötas med fängelse på livstid eller annars ett mycket långvarigt fängelsestraff.¹⁰⁷

Forvaring, som träder i stället för annat straff, kan dömas ut om följande tre kriterier – kriminalitetskravet, farekriteriet och nödvändighetsbetingelsen – är uppfylla (9 kap. 70 §).

¹⁰¹ Kriminalforsorgens Statistik 2021 s. 23.

¹⁰² Kristoffersen (ed.), *Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2016–2020* s. 32. Det kan jämföras med Finland där det i stället varit över 150 personer. Siffran är nästan lika hög i Sverige.

¹⁰³ Danmarks Statistik, *Kriminalitet 2021* s. 32.

¹⁰⁴ 28 § lösladelsbekendtgørelsen.

¹⁰⁵ Se § 112 p. 6 straffuldbyrdelsesloven (sfl.) och därefter har den dömde också rätt att få frågan omprövad årligen, se § 122.

¹⁰⁶ Tidigare fanns också säkerhetsforvaring, men sanktionen utmönstrades 1973. Se bet. 667/1972 om strafferetlige særforanstaltninger. Forvaring användes tidigare för de som kunde antas vara oemottagliga för straff och antingen var psykiskt avvikande eller vaneförbrytare.

¹⁰⁷ Baumbach och Elholm, *Strafferettens almindelige del. Det straffrättslige ansvar* s. 485.

1. Den dömde ska ha gjort sig skyldig till mord, rån, olaga frihetsberövande, allvarlig våldsbrottslighet, vissa särskilt allvarliga hot eller mordbrand eller försök till något av dessa brott,¹⁰⁸
2. Det ska utifrån karaktären av det begångna brottet och vad som är känt om den dömdes person, särskilt tidigare brottslighet, kunna antas att han eller hon utgör en näraliggande fara (närliggande fare) för andras liv, kropp, hälsa eller frihet och
3. Det ska vara nödvändigt med förvaring i stället för fängelse för att förebygga denna fara.

Forvaring kan sedan 1997 därtill också dömas ut om den dömde gjort sig skyldig till våldtäkt eller något annat allvarligt sexualbrott eller försök till sådana brott.¹⁰⁹ Även då krävs att punkt 2 ovan är uppfylld, men det krävs väsentlig fara (väsentlig fare) i stället för närliggande fare och den tidigare brottsligheten ska beaktas, men inte särskilt.¹¹⁰ Enligt förarbetena är väsentlig ett bredare begrepp än närliggande och eftersom ”särskilt” har utgått ur lagtexten ska också mindre vikt läggas vid tidigare kriminalitet i dessa fall. Målet enligt förarbetena är att förvaring ska tillämpas i något fler fall i just våldtäkts- och övriga sexualbrottsfall, särskilt vid brott mot barn, än vad som gällt fram till att lagen ändrades.¹¹¹

I rättsfallet U 2010.299 Ø var den dömde vid fem tidigare tillfällen dömd för sexuella övergrepp mot barn. Den aktuella brottsligheten bestod av att han lockade in en femårig flicka i sin bil, tog på hennes kropp samt sköte och försökte föra upp ett finger i hennes vagina. Det ansågs av landsretten som ett allvarligt sexualbrott och den tilltalade dömdes till förvaring.

Vad gäller förstagångsdömda har i praxis förvaring dömts ut mot bakgrund av att det var fråga om våldtäkt som begåtts som ett led i en systematisk och långvarig misshandel av kvinnan.¹¹² En person som

¹⁰⁸ Knivstick anses uppfylla kravet i punkt 1, se rättsfallen U 2006.2876 H och U 2007.2399 H (overfladisk stiksår), liksom grovt våld utan vapen enligt U 2033.1543 H.

¹⁰⁹ LFF 1996-1997.1.12, Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og lov om udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforborg m.v. (Samfundstjeneste og forstærket indsats mod seksualforbrydelser m.v.)

¹¹⁰ Att det är mycket vanskligt att bedöma fara och prognos för ny brottslighet framhävs av t.ex. Greve, Straffene s. 192 ff.

¹¹¹ Se lovforslag nr 12/1996-97, bemærkninger til nr 8 og 9, där det också framhålls att en ”väsentlig fare” inte alltid är ”närliggande”, medan en närliggande fara alltid är väsentlig. Tidigare gällde att förvaring inte dömdes ut förrän vid den fjärde domen vid sexualbrott, se t.ex. U 1989.840 H (våldtäkt för tredje gången ledde inte till förvaring).

¹¹² Se U 2021.5275 H. Straffvärdet uppgick till åtta års fängelse.

dömdes för fem överfallsvåldtäkter samt olaga frihetsberövande och tidigare var ostraffad dömdes har också dömts till forvaring.¹¹³

Det är arten och graden av fara som bedöms enligt punkt två. Under frihet faller främst frihetsberövanden, men det är inte uteslutet att kränkningar kan omfattas. Fara för endast hot eller personliga förölämpningar eller av mer psykologisk fridsstörande karaktär är dock inte tillräckligt. Det sker en helhetsbedömning utifrån nuvarande och tidigare kriminalitet samt upplysningar om allvarliga karaktärsmissiga defekter. Det är inget krav på psykisk avvikelse hos den dömd, men ofta är de som är aktuella för forvaring också sådana att de omfattas av 69 §, vilket är en bestämmelse som tar sikte på ett visst psykiskt tillstånd (mangelfuld udvikling, svækkelse eller forstyrelse af de psykiske funktioner).¹¹⁴ Forvaring används således främst i de fall den dömd har någon form av karaktärsmissig avvikelse. I den juridiska litteraturen har framhållits att det är fråga om den lilla grupp lagöverträdare som på grund av sina personlighetsstörningar betraktas som mest farliga för andras liv eller hälsa.¹¹⁵ Förarbetena ger ingen ledning i hur det tredje kriteriet ska förstås. Tidigare var det vanligt att livstidsstraff valdes framför forvaring, och det anses alltjämt tjäna som utgångspunkt på så sätt att forvaring i första hand kommer till användning när det alternativa fängelsestraffet är ett (för kort) tidsbestämt straff. Det måste dock alltid göras en bedömning nedåt, på så sätt att proportionalitetsprincipen sätter stopp för forvaring vid alltför lindrig brottslighet. Ett straffvärde om några månader anses för lågt, men i praxis har 1 år och 6 månader ansetts tillräckligt för forvaring (dock inte enhälligt).¹¹⁶

¹¹³ Se t.ex. U 2017.2558 H och U 2017.2531 H (där den dömd dock för sju år sedan var dömd för grovt våld och frihetsberövande, men inte tidigare straffad för sexualbrott). Højesteret framhåller att det enligt förarbetena inte ska vara uteslutet att döma den som för första gången begår brott till forvaring, men då ska efter oplysningerne om tiltaltes person er betydelig risiko for gentagelse som kan forhindres. Højesteret fandt, at disse bemærkninger måtte forstås således, at der i sager, hvor den tiltalte ikke tidligere er dømt for seksualforbrydelser, måtte kræves, at pågældende – efter oplysningerne om de begåede forhold og dennes person - i særlig høj grad måtte antages at frembyde risiko for gentagelse, som vil gøre forvaring påkrævet.

¹¹⁴ Elholm m.fl., Kommenteret straffelov. Almindelig del (12:e utgåvan) s. 467.

¹¹⁵ Vestergaard, Straffretlige sanktioner (2 uppl.) s. 153.

¹¹⁶ A.a. s. 468 f. med vidare hänvisning till bland annat U 1986.898 H där fängelsestraffet var 14 år samt U 2007.2399 H där forvaring ädömdes för våldsbrottslighet med ett straffvärde om 1 år och 6 månader men där den dömd också hade 12 tidigare våldsdömmar. Två domare ville dock i stället döma till fängelse. Se också Rigsadvokatmeddelelsen, Psykisk afvigende kriminelle afsnit 5.5 (via <https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/39162e1c-6395-467f-929e-8aeb07bc5c75?showExact=true#if892acd68> den 13 oktober 2023).

Forvaringens tidsramar

Vid förvaring fastställer domstolen ingen tidsram utan i stället åligger det Åklagarmyndigheten (rigsadvokaten) att se till att en förvaringsdom inte pågår längre eller är mer ingripande än nödvändigt (72 §).¹¹⁷ Det finns således inga begränsningar i lagen för hur länge förvaring kan pågå men i stället omprövas behovet regelbundet. Åklagarmyndigheten gör en helhetsbedömning och ser till de omständigheter som ledde fram till att den dömda fick förvaring (brottets art, den dömdes farlighet, tidigare brottslighet, personliga omständigheter o.s.v.), men också hur den dömda har skött verkställigheten och om till exempel frigivningsförberedande åtgärder skötts bra.¹¹⁸ Domstolen gör en värdering av om förvaringen fortsatt är nödvändig med hänsyn till faran för andras liv, kropp, hälsa eller frihet.¹¹⁹ Den dömda, dennes stödperson (bistandsværge, som ska utses enligt 71 §), huvudmannen för den institution där han eller hon vistas och kriminalvården kan vända sig till åklagare och begära att beslutet ska ändras eller upphävas. Åklagaren ska då begära prövning av domstol så snart det är möjligt. Om rätten avslår en begäran från den dömda eller dennes stödperson kan frågan inte prövas på nytt förrän efter ett halvår.

När en förvaringsdömd varit intagen under tre år åligger det den institution eller anstalt där den förvarade är intagen att, i samråd med Direktoratet for Kriminalforsorgen, varje år pröva om det ska anmälas till Åklagarmyndigheten att den förvarade bör komma i anspråk för så kallad prøveudskrivning eller om förvaringen ska upphöra.¹²⁰ Till grund för den bedömningen, och särskilt frågan om återfallsrisken, inhämtas ett läkarintyg från en specialläkare i psykiatri. Även Retslægerådet kan yttra sig. Europadomstolen fann i ett mål att Danmark brutit mot Europakonventionen art. 5.1 genom att inte låta någon annan expert, som till exempel Retslægerådet, yttra sig om den dömdes farlighet. Det var endast psykiatrikerna i anstalten som yttrade sig och ingen annan expertis än dessas hade inhämtats på åtta år. Den dömda hade en rätt att få saken bedömd av en opartisk expert.¹²¹

¹¹⁷ Det är de regionala statsadvokaterna som kontrollerar varaktigheten, se Rigsadvokatmeddelelsen, Psykisk afvigende kriminelle avsnitt 7.3. Se också bekendtgørelse nr 182 af 26. Februar 2019 om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (udgangsbekendtgørelsen) § 18.

¹¹⁸ Rigsadvokatmeddelelsen, Psykisk afvigende kriminelle avsnitt 7.3.

¹¹⁹ Se t.ex. U 2020.17 och Højesterets dom den 11 augusti 2020 i mål nr 142/2019.

¹²⁰ Bekendtgørelse nr 416 af 9. april 2015 om behandlingen af sager om prøveudskrivning af forvaringsdømte (prøveudskrivningsbekendtgørelsen).

¹²¹ Hansen mot Danmark.

Rätten kan också besluta om att den dömde ska ha en så kallad bistandsværge som har som uppgift att vara ett stöd för den dömde och övervaka att förvaringen inte pågår längre än nödvändigt.

Prøveudskrivning

Forvaring avtjänas enligt en viss särreglering i 105 § sfbl. normalt vid anstalten i Herstedvester, vars personal är särskilt utbildad för att ta emot dömda som har behov av psykiatrisk behandling eller stöd. Avtjänandet sker i enlighet med bestämmelserna om fängelse.

Det finns ingen möjlighet att villkorligt frigives från förvaring. I stället är det upp till domstolen att besluta om förvaringen ska upphöra. Rätten kan också besluta om att den dömde ska skrivas ut på prov. I dessa fall är det ofta fråga om en längre period som inleds med övervakad vistelse i frihet och därefter kan den dömde ges möjlighet att lämna anstalten själv. Vid provutskrivningen är det normalt ett antal villkor, till exempel gällande medicinering, som gäller.¹²² Om dessa inte uppfylls tas den frigivne tillbaka till anstalten och inom en vecka ska rätten avgöra om den dömde ska kvarstå i förvar. Här finns möjlighet att få hjälp med återintagandet av polisen. Det är alltid rätten som fastställer villkoren för provutskrivningen.¹²³

Avslutande anmärkningar

I Danmark tycks det inte vara helt klart vad förvaring är – en skyddsåtgärd eller en straffrättslig påföljd – men möjligen är den mer av en skyddsåtgärd än ett straff och sedan ändringen 1973 är fokus mer på behandling än på endast säkerhetsförvaring. Det huvudsakliga syftet lyfts dock fram som att det är att förebygga fortsatt brottslighet genom förvaring under tillräckligt lång tid – behandlingsaspekterna tycks i Danmark stå mer i bakgrunden än i Norge.¹²⁴

¹²² Prøveudskrivningsbekendtgørelsen nr 1018 28.6.2022 och Prøveudskrivningsvejledning nr 9756 28.6.2022 samt Vejledning om kriminalforsorgens tilsyn med prøveløsladte, betinget domte m.v. (tilsynsvejledningen, nr 9749 28.6.2022).

¹²³ Rigsadvokatmeddelelsen, Psykisk afvigende kriminelle afsnit 7.3.

¹²⁴ Waaben, Strafferettens almindelige del II, Sanktionslæren, 5:e upplagan s. 111, Toftegaard Nielsen, Strafferet 2, Sanktionerne, s. 29, Johansen och Engbo, Forvaring i Norge, Danmark og Grønland – noe likheter og ulikheter. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, 102 (2) 2015, s. 177–178 och Vestergaardm Straffretlige sanktioner s. 153.

Den genomsnittliga längden på ett förvaringsstraff är 15 år.¹²⁵ Förvaring kan dock som sagt pågå ett helt liv. Årligen döms färre än tio personer till förvaring, men det har skett en viss ökning över tid.¹²⁶ 2020 var medelantalet förvarade i Danmark 76 medan det 2016 i stället var 56 personer.¹²⁷ Av de som dömdes till förvaring 2021 dömdes fyra för sexualbrott och två för våldsbrott.¹²⁸

Finland

Fängelse på livstid

I Finland är det strängaste straffet fängelse på livstid. I praktiken är det endast vid mord som påföljden kommer till användning och det är omkring 200 personer som avtjänar fängelse på livstid i Finland. Det har dock varit en stor ökning av livstidsdömda under senare år, vilket bland annat förklaras av att allt fler fall rubriceras som mord och inte som dråp.¹²⁹ Den som är under 18 år kan inte dömas till fängelse på livstid. Någon sanktionsform som motsvarar förvaring finns inte i det finska straffsystemet. Däremot finns det så kallade kombinationsstraffet som beskrivs närmare nedan.

Den dömda kan villkorligt frigås från fängelse på livstid efter att ha avtjänat tolv år av straffet, eller om brottet begicks före 21-års dagen, efter tio år (2 c kap. 10 § finska strafflagen 1889/39; SL).¹³⁰ Frigivningen är i dessa fall fakultativ och det sker en prövning i varje enskilt fall. Det är Helsingfors hovrätt som beslutar.¹³¹ Den genomsnittliga tiden för fängelse i livstid, fram till villkorlig frigivning, är 14,6 år.¹³² En livstidsfånge kan också benådas av presidenten.

¹²⁵ Elholm m.fl., Kommenteret straffelov. Almindelig del (12:e utgåvan) s. 469.

¹²⁶ <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1920>, hämtad den 21 november 2022. 1973 dömdes tre personer per år, 2020 och 2021 dömdes sex personer per år och 2018 samt 2019 var det nio personer per år.

¹²⁷ Kristoffersen (red.), Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden s. 22.

¹²⁸ Danmarks Statistik, Kriminalitet 2021 s. 30.

¹²⁹ Finska justitieministeriets publikationer 2023:11 s. 18. Det finns också en fällande dom för folkmord och en för terroristbrott.

¹³⁰ Ansökan kan ske tidigast två år före den möjliga tidpunkten för villkorlig frigivning. Avslås ansökan kan ett nytt ärende inledas ett år efter beslutet.

¹³¹ För ärenden som gäller frigivning av livstidsfångar gäller lagen (781/2005) om förfarandet vid frigivning av långtidsfångar. 2017 beslutade hovrätten om 16 villkorliga frigivningar från livstidsstraff.

¹³² Finska justitieministeriets publikationer 2023:11 s. 114.

Enligt den finska Högsta domstolen är det avgörande för frågan om villkorlig frigivning om den dömda kan anses ha avtjänat ett tillräckligt fängelsestraff för det eller de brott som lett till livstidsstraffet (se HDO 2019:89 p. 9). När frågan om villkorlig frigivning från livstidsstraff prövas ska, förutom de omständigheter som alltid ska beaktas enligt ovan, särskild vikt dessutom fästas vid följande faktorer.

- arten av det eller de brott som ledde till fängelse på livstid
- övriga straff som fängelsestraffet på livstid omfattar eller som har avtjänats under den i 10 a § avsedda fängelsetiden
- den dömdes övriga eventuella senare brottslighet
- genomförandet av den plan för strafftiden som avses i 4 kap. 6 § i fängeslagen och fångens uppförande under fängelsetiden också i övrigt och
- om det på grund av den dömdes beteende eller hotelser finns en uppenbar fara för att han eller hon efter frigivningen kommer att göra sig skyldig till ett brott som grovt kränker någon annans liv, hälsa eller frihet och uppskov med frigivningen är nödvändigt för förhindrande av brottet.¹³³

Därutöver kan hänsyn också tas till huruvida fången förbinder 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.

Beslutsunderlaget som ligger till grund för frigivningsprövningen är ett yttrande från Brottsförklaringsmyndigheten där det ska framgå om den är för eller emot frigivning och om den dömda ska placeras i övervakad frihet på prov. Det ska också till yttrandet fogas en bedömning av risken för att den dömda begår ett våldsbrott.

I en forskningsstudie som undersökte återfallsfrekvensen bland frigivna livstidsdömda i Finland var återfallsandelen 12,7 procent, vilket är mycket lågt. Bland de som bedömts ha låg risk för återfall återföll 4,8 procent, bland de med medelhög risk återföll 17,6 procent och bland de med hög risk 14,3 procent. Den låga återfallsfrekvensen har förklarats med att de frigivna är äldre, att många har begått endast ett

¹³³ 2 c kap. 10 § innehåller en hänvisning till 9 § mom. 2 i samma kapitel där det föreskrivs att villkorlig frigivning kan skjutas upp i dessa situationer.

brott samt den gradvisa och kontrollerade återgången till frihet genom villkorlig frigivning.¹³⁴

Övervakad frihet på prov

En livstidsdömd kan också placeras i övervakad frihet på prov utanför fängelset tidigast sex månader före den regelmässiga villkorliga frigivningen, om förutsättningarna för detta är uppfyllda (se 2 c kap. 8 § SL). Möjligheten att bevilja övervakad frihet på prov infördes 2006. Enligt 1 kap. 3 § lagen om övervakad frihet på prov ska det till exempel utifrån uppgifterna om den dömdes beteende under strafftiden samt hans eller hennes person och kriminalitet kunna anses sannolikt att villkoren för frihet på prov kommer att följas. Därtill ska den dömda samtycka till åtgärden och ha en bostad som lämpar sig för verkställighet av frihet på prov. De som bor i samma bostad måste också samtycka till åtgärden. Syftet med övervakad frihet på prov är att genom en planmässig och progressiv frigivning främja den övervakades färdigheter för anpassning i samhället (1 kap. 2 § samma lag).

Kombinationsstraff

Det finska påföljdssystemet genomgick en reform 2006. Systemet med vissa tvångsinrättningar för farliga återfallsförbrytare slopades och ersattes av ett system som innebar att hela strafftiden skulle avtjänas i fängelse (enligt dåvarande 2 c kap. 11 § SL).¹³⁵

År 2018 avskaffades dock möjligheten att besluta att en dömd person skulle avtjäna hela straffet i fängelse och i stället infördes ett kombinationsstraff (2 c kap. 11 § SL).¹³⁶ Kombinationsstraffet är

¹³⁴ Finska justitieministeriets publikationer 2023:11 s. 112 med vidare hänvisning till forskningsstudier.

¹³⁵ Lagen om internering av farliga återfallsförbrytare möjliggjorde att en person som hade dömts för ett allvarligt brott till ett fängelsestraff om minst två år kunde interneras i tvångsinrättning. Det kunde till exempel vara mord, grovt rån eller våldtäkt där grovt våld använts. Det krävdes också att den dömda under en tid av 10 år som föregick det aktuella brottet hade gjort sig skyldig till ett brott som ådagalagt grov våldsamhet eller synnerligen farlighet för någons liv eller hälsa. Slutligen krävdes att domstolen med stöd av omständigheterna kring båda brotten och övrig utredning om den dömdes person kunde anse honom eller henne synnerligen farlig för någon annans liv eller hälsa.

¹³⁶ Lag 800/2017, HE 268/2016 rp, Minskning av allvarliga våldsbrott (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden nr 37 2012 och RP 268/2016. Erfarenheterna av att låta de långtidsdömda avtjäna hela strafftiden var mindre goda: återfallsfrekvensen var hög och det ansågs olämpligt med frigivning utan någon förberedelse dess för innan.

sedan dess den straffart som döms ut när någon återfaller i allvarliga vålds- och sexualbrott. Straffet anses vara det näst strängaste efter fängelse på livstid och det består av ovillkorligt fängelse i tre till tolv år följt av ett års obligatorisk övervakning. Om det är fråga om flerfaldig brottslighet kan straffet vara 15 år.

Som ett led i att minska återfall i brott anses i Finland stödåtgärder under straffets avtjänande viktiga för alla dömda, men behovet vara störst för långtidsdömda och de som bedöms som farliga. Det kan vara rehabiliteringsprogram i fängelset, individuell rådgivning med en psykolog eller annan professionell person, tillgång till utbildning och sysselsättning, stöd för att knyta an till familjen, psykiatrisk hjälp och rehabilitering av missbrukare. Det anses också viktigt att säkerställa lämpliga stödåtgärder såväl inför som efter frigivningen. Eftersom återfall vanligtvis sker inom cirka ett år efter frigivningen kan just denna period ofta vara avgörande när det gäller fångens risk för återfall i brott.¹³⁷ Införandet av kombinationsstraffet syftar till att säkerställa detta.

En utvärdering av de som under 2006–2016 dömts till att avtjäna hela fängelsestraffet i anstalt visade nämligen att nio av de 35 som dömts under perioden hade återfallit och dömts till nya fängelsestraff för allvarliga brott (grov misshandel, försök till dråp, andra våldsbrott och sexualbrott). Brotten hade i allmänhet begåtts efter att mindre än ett år förflutit från frigivningen. Tre dömdes till att på nytt avtjäna hela strafftiden i fängelse. Av de 35 dömda hade därtill 11 avlidit före utgången av 2015 och 4 blivit kvar för vård vid psykiatrisk anstalt.¹³⁸

Enligt 2 c kap. 11 § SL kan en domstol, när den dömer ut ett straff, på yrkande av åklagaren besluta att den åtalade döms till ett kombinationsstraff som består av ovillkorligt fängelse i en viss tid och av en omedelbart därpå följande övervakningstid om ett år.¹³⁹ Övervakningstiden om ett år anses möjliggöra en progressiv och planmässig återanpassning i samhället och försvaras av den relativt höga återfallsbenägenheten bland dem som gjort sig skyldiga till upprepade allvarliga våldsbrott och i synnerhet de nya gärningarnas allvar.¹⁴⁰ Övervakningstiden börjar omedelbart efter det att fängelsestraffet avtjänats. Den

¹³⁷ Finska justitieministeriets publikationer 2023:11 s. 42 och RP 268/2018 s. 13 och RP 175/2018 rd s. 3.

¹³⁸ RP 268/2016 s. 13.

¹³⁹ Ovillkorligt fängelse kan dömas ut högst den tid som enligt de bestämmelser som tillämpas på fallet utgör maximistraffet för brottet.

¹⁴⁰ RP 119/2018 s. 4.

som avtjänar ett kombinationsstraff har ingen möjlighet att bli villkorligt frigiven eller placeras i övervakad frihet på prov. För att ett kombinationsstraff ska kunna dömas ut krävs att

- gärningsmannen döms till fängelse på viss tid, minst tre år, för mord, dråp, dråp under förmildrande omständigheter, grov misshandel, grov våldtäkt, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, grovt rån, grovt sabotage, folkmord, brott mot mänskligheten, grovt brott mot mänskligheten, aggressionsbrott, krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr, grov människohandel, tagande av gisslan, grovt äventyrande av andras hälsa, kärnladdningsbrott, kapning eller brott som begåtts i terroristiskt syfte, eller för försök till eller medverkan till ett sådant brott,¹⁴¹
- gärningsmannen under de tio år som föregick brottet gjort sig skyldig till ett brott som nämns i första punkten, eller gjort sig skyldig till ett sådant brott inom tre år från det att han eller hon frigivits från avtjänande av fängelsetiden för kombinationsstraff eller från fängelse på livstid, och
- gärningsmannen på basis av de omständigheter som framgår av brotten och en utredning enligt 17 kap. 37 § 3 mom. i rättegångsbalken anses vara synnerligen farlig för någon annans liv, hälsa eller frihet.¹⁴²

Innehållet i övervakningen bestäms bland annat utifrån en individuell riskbedömning. Den övervakades viktigaste lagstadgade skyldigheter är att stanna i bostaden, vara drogfri i samband med situationer som hänför sig till verkställigheten av straffet, delta i verksamhet och förbinda sig till övervakning.¹⁴³ Övervakningen sker med tekniska hjälpmedel (fotboja) samt vid kontakt mellan den övervakade och övervakaren. För den övervakade gäller också skyldighet att delta i övervakarmöten, verksamhetsprogram, rehabilitering eller att utföra

¹⁴¹ Punkten ändrades genom lag 723/2022 som trädde i kraft 1 januari 2023. Se RP 13/2022, GrUU 20/2022, LaUB 10/2022, RSv 88/2022 med anledning av totalrevideringen av sexualbrotten i Finland (ändrade brottsbeteckningar).

¹⁴² Enligt 17 kap. 37 § 3 mom. ska, innan ett beslut om dömande till kombinationsstraff fattas, den åtalade åläggas att genomgå sinnesundersökning. Domstolen ska samtidigt begära ett utlåtande om huruvida den åtalade ska anses vara synnerligen farlig för någons liv, hälsa eller frihet.

¹⁴³ Bostad kan också vara ett ställe där den övervakade placeras för vård eller rehabilitering.

arbete. Även andra åtgärder som främjar återanpassningen, som studier, kan vara aktuellt. Innehållet fastställs i en individuell plan för strafftiden. Brottspåföljdsmyndigheten kan under övervakningstiden ändra skyldigheterna.

Vid ringa brott mot skyldigheterna kan en muntlig anmärkning ges till den övervakade, och i övriga fall en skriftlig varning delas ut. Vid grovt brott mot skyldigheterna ska Brottspåföljdsmyndigheten anmäla misstankarna till åklagare som ska anmäla detta till tingsrätten. Domstolen kan besluta om att ovillkorligt fängelse döms ut för återstoden av övervakningstiden.

Sedan påföljden infördes har 23 domar meddelats där påföljden bestämts till kombinationsstraff (4 domar 2018 och 2019, 7 domar 2020 och 8 domar 2021). Den 16 september 2022 var det totala antalet personer som avtjänar ett kombinerat fängelsestraff 24.¹⁴⁴

Utvärdering av systemet med frigivning av de allra farligaste gärningspersonerna

Frågan om ordningen av frigivningen av de allra farligaste gärningspersonerna bör reformeras har nyligen utvärderats i Finland. I betänkandet föreslås att samtliga uttryck som tar sikte på ”farlighet” ska utgå ur strafflagen och i stället ersättas av bedömning av risk för fortsatt brottslighet. I stället för farlighet för annans liv eller hälsa ska således hög risk för återfall i brott mot liv, hälsa eller frihet avgöra om till exempel ett kombinationsstraff enligt 2 c kap. 11 § finska strafflagen ska dömas ut. Begreppet farlighet anses också vara mindre klart och en riskbedömning därför bättre svara mot legalitetsprincipens krav på precision.¹⁴⁵ I samma betänkande dras också slutsatsen att riskbedömningar bör användas med försiktighet i påföljdssystemet eftersom tillförlitligheten hos sådana är så pass låg. Straffets innehåll eller längd bör inte heller uteslutande baseras på risken för fortsatt brottslighet och det bör aldrig vara det enda kriteriet för ett straffrättsligt ingripande.¹⁴⁶

Ytterligare en slutsats är att användningen av riskbedömningar inte bör öka utan att fokus i stället ska riktas mot att använda de begränsade rättspsykiatriska resurserna så effektivt som möjligt till behandling

¹⁴⁴ Finska justitieministeriets publikationer 2023:11 s. 24.

¹⁴⁵ Finska justitieministeriets publikationer 2023:11 s. 102 f.

¹⁴⁶ A.bet s. 107.

och rehabilitering för att mer effektivt minska risken för återfall i brott.¹⁴⁷ Betänkandet bereds just nu inom justitieministeriet.

Tyskland

I Tyskland finns reglerna om påföljder i den tyska strafflagen Strafgesetzbuch (StGB). Fängelse kan utdömas på livstid, eller på viss tid mellan en månad och 15 år (§ 38 StGB). Det tyska påföljdssystemet är uppdelat i två spår: straff och säkerhetsåtgärder, varav de sistnämnda används i rent preventivt syfte för att skydda allmänheten från farliga förbrytare.¹⁴⁸ Den tyska säkerhetsåtgärden kallas säkerhetsförvaring (Sicherungsverwahrung) och den är avsedd för farliga lagöverträdare i syfte att skydda samhället och potentiella brottsoffer från farliga återfallsförbrytare. Det huvudsakliga syftet är med andra ord att förebygga brott. Rent systematiskt är det inte heller en straffrättslig påföljd utan en åtgärd för förbättring och säkerhet (Maßregeln der Besserung und Sicherung). Utöver säkerhetsförvaring kan domstolen besluta om vård på mentalsjukhus, missbruksvård, övervakning, indragning av körkort samt förlorad rätt att utöva ett visst yrke. För samtliga åtgärder gäller att de inte får beslutas om de inte står i proportion till det begångna brottets allvar eller det befarade brottets allvar och den fara den dömda utgör för samhället.

Efter ett stort antal lagändringar med anledning av kritik från Europadomstolen gäller sedan 2013 att placering i säkerhetsförvar döms ut i kombination med ett fängelsestraff som en reaktion på ett brott (66 § StGB). Efter att den dömda har avtjänat det utdömda fängelsestraffet påbörjas säkerhetsförvaringen.

Påföljdsalternativet kräver att ett antal förutsättningar är uppfyllda. Den dömda ska dömas för ett uppsåtligt brott till ett fängelsestraff som är minst två år. Dessutom ska det aktuella brottet ha varit riktat mot liv, hälsa, den personliga friheten eller den sexuella självbestämmanderätten. Brottet kan även ha varit riktat mot andra intressen (folkmord, terroristbrott och dyl. eller narkotikabrott), men då krävs att fängelse i tio år eller högre är föreskrivet för brottet. Det dömda måste också ha dömts till fängelse minst två gånger tidigare till straff

¹⁴⁷ A.bet. s. 108.

¹⁴⁸ Satzger, Kaspar, Linder och Neumann, Länderbericht Deutschland, och Neumann, Summary of the German Country Report, i Satzger (Hrsg.), Harmonisierung strafrechtlicher Sanktion in der Europäischen Union s. 111.

om minst ett år för liknande brottslighet. Dessutom ska den dömda ha avtjänat åtminstone ett tvåårigt straff eller varit under en åtgärd för rehabilitering eller inkapacitering som inneburit frihetsberövande (d.v.s. tidigare dömts till t.ex. förvaring). Slutligen måste domstolen vid en helhetsbedömning av gärningspersonen och det begångna brottet finna att denna, på grund av sin benägenhet att återfalla i allvarliga brott som orsakar allvarlig skada eller emotionella trauman, är farlig för allmänheten. Farligheten måste föreligga när domen meddelas (farligheten bedöms i en s.k. Gefährlichkeitsprognose). Kraven på tidigare frihetsberövanden kan efterges vid synnerligen allvarlig brottslighet.

Utöver att dömas ut i kombination med ett fängelsestraff kan sedan 2002 också tas in en reservation i domen om säkerhetsförvar. Det kan ske när det inte med tillräcklig säkerhet vid domstillfället går att säga att den dömda är farlig för allmänheten, men där mycket talar för det. Detsamma gäller om fängelsestraffet är minst fem år och det är fråga om särskilt allvarliga brott, till exempel rån med dödlig utgång (se 66 b StGB). I dessa fall hålls en ny huvudförhandling i slutet av den dömdes strafftid där den dömdes farlighet bedöms och det eventuellt beslutas om förvar. Ett beslut får aldrig fattas efter det att strafftiden gått ut. Det finns alltid ett yttrande av en psykologisk expert och förutom att se till brottsligheten som föranledde domen ses till den dömdes beteende under verkställigheten och om det nu är mindre sannolikt att han eller hon kommer att återfalla i allvarlig brottslighet mot person. Ordningen innebär således att den dömda inte vet om han eller hon kommer att frigges när fängelsestraffet är avtjänat.

Säkerhetsförvar avtjänas i fängelse, men på särskilda avdelningar. Syftet med åtgärden är dels att skydda samhället, dels att ge den dömda stöd att återanpassas till samhället.¹⁴⁹ Det ska finnas en individuell plan för behandling, som ska syfta till att minska den dömdes farlighet för allmänheten så att den dömda kan frigges under övervakning eller slutligt så snart det är möjligt (se 66 c StGB). Den dömda ska i största möjliga mån förberedas för frigivning och vistas under öppnare former. När den dömda frigges ska han eller hon erbjudas fortsatt stöd och hjälp.

Domstolen bedömer behovet av fortsatt säkerhetsförvar årligen och efter tio år oftare än så (var nionde månad, se 67 e StGB). Huvud-

¹⁴⁹ Se § 129 lag om verkställighet av frihetsstraff och frihetsberövande reform- och säkerhetsåtgärder (StVollzG) men också 66 c StGB.

regeln är att tiden inte ska överstiga tio år, men om den dömda alltså är farlig då kan domstolen besluta om förlängning (se 67 d p. 3 StGB). Det finns ingen absolut maximitid angiven i lagtexten och det kan därför i praktiken pågå livet ut.¹⁵⁰

När den dömda inte längre är farlig ska han eller hon frigges. Den dömda ställs då under övervakning under en period mellan två och fem år. Det beslutas ofta om villkor, till exempel om vistelseort och den dömda kan övervakas elektroniskt (se 67 d och 68 c StGB).

Årligen placeras omkring 600 personer i säkerhetsförvar. Genomsnittligen frigges en person efter 15 år.¹⁵¹

England och Wales

År 2005 infördes ett tidsbestämt fängelsestraff för att skydda allmänheten (Imprisonment for Public Protection, IPP) i England och Wales.¹⁵² Det var avsett för de som begått vålds- och sexualbrott och bedömdes ”farliga” men inte kunde ådömas fängelse på livstid.¹⁵³

Precis som livstidsstraffet bestod det av tre element: först avtjänades ett fängelsestraff utifrån brottets straffvärde (a tariff period), därefter följde en tidsbestämd tid tills dess att det stod klart att den dömda inte längre var en fara för allmänheten (på så sätt att risken var hanterbar också i frihet) och slutligen frigavs den dömda på prov.

Frigivningen, och alltså bedömningen av om farligheten kvarstod, beslutades av ett särskilt organ (Parole Board). En första prövning av möjlighet till frigivning skedde så snart fängelsestraffet utifrån brottets straffvärde (the tariff) var avtjänat. Efter tio år i villkorlig frihet kunde den dömda ansöka om att frigges slutligt, det vill säga bli fri från påföljden. Vid avslag kunde den dömda ansöka årligen.

Under tiden i anstalten skulle den dömda på olika sätt ges möjlighet att minska återfallsrisken, till exempel genom behandling. Om frigiv-

¹⁵⁰ Den tyska författningsdomstolen har slagit fast att den ordningen är i enlighet med konstitutionen, se BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Februar 2004 2 BvR 2029/01 Rn. 1-202 (https://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20040205_2bvr202901.html, besökt den 4 oktober 2023).

¹⁵¹ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/75094/umfrage/strafgefängene-in-sicherungsverwahrung/> (besökt den 4 oktober 2023).

¹⁵² Criminal Justice Act 2003. Tillämpningsområdet snävades därefter in genom Criminal Justice and Immigration Act 2008 (CJIA). Före det var det obligatoriskt att döma till IPP under vissa omständigheter, men genom denna reform blev det i stället upp till domaren att avgöra och de brott som kunde leda till IPP minskades.

¹⁵³ The Prison Reform Trust, No life, no freedom, no future. The experiences of prisoners recalled under the sentence of Imprisonment for Public Protection s. 1.

ningen inte sköttes kunde den dömda återintags i anstalt och blev då kvar tills the Parole Board bedömde att frigivning kunde ske utan fara för allmänheten.

Efter att drygt 8 000 personer dömts till IPP utmönstrades straffarten 2012, men inte retroaktivt varför de som ådömdes påföljden och antingen är kvar i anstalt eller villkorligt frigivna alltså omfattas av regelverket.¹⁵⁴ Det är ungefär 1 500 personer i fängelserna som fortfarande avtjänar IPP. Ungefär hälften av dem är alltså frihetsberövade trots att de har avtjänat mer än tio år utöver brottets straffvärde (the tariff).¹⁵⁵ Många har också återintagits i anstalt på grund av misskötsamhet efter frigivningen (cirka 1 400 personer totalt sett).¹⁵⁶ Det rör sig sällan om nya brott utan i stället om misskötsamhet mot de villkor som ställts upp för frigivningen.¹⁵⁷ När de frigives igen har de som medeltal avtjänat ytterligare 18 månader i fängelse. IPP ledde till att antalet som avtjänar tidsbestämda straff i England ökade från 5 600 till över 13 700 mellan 2005 och 2012.¹⁵⁸

IPP utsattes för kritik under den tid som straffet var i bruk och mot bakgrund av det stora antalet dömda som antingen inte frigivits alls eller som återintagits på grund av misskötsamhet är kritiken alltså pågående.¹⁵⁹ Kritiken kan i huvudsak sammanfattas enligt följande.¹⁶⁰ IPP ådömdes ofta för mindre allvarlig brottslighet och den

¹⁵⁴ The Legal Aid Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012.

¹⁵⁵ National statistics, Offender management statistics quarterly: January to March 2023 (hämtat via <https://www.gov.uk/government/statistics/offender-management-statistics-quarterly-january-to-march-2023> den 3 november 2023).

¹⁵⁶ Ministry of Justice. (2022). Offender management statistics quarterly: October to December 2021. [https://www.gov.uk/government/statistics/offender-management-statistics-quarterly-october-to-december-2021-and-annual-2021](https://www.gov.uk/government/statistics/offender-management-statistics-quarterly-october-to-december-2021/offendermanagement-statistics-quarterly-october-to-december-2021-and-annual-2021) (den 14 oktober 2023).

¹⁵⁷ The Prison Reform Trust, The indeterminate sentence of Imprisonment for Public Protection (IPP) s. 1.

¹⁵⁸ The Prison Reform Trust, No life, no freedom, no future. The experiences of prisoners recalled under the sentence of Imprisonment for Public Protection s. i.

¹⁵⁹ En domare i den engelska högsta domstolen har uttalat att "... they all now (together with their families) exist in a Kafkaesque world of uncertainty, despair and hopelessness, indefinitely detained unless and until they are able to satisfy the inevitably difficult test of persuading the Parole Board that they can safely be (re)released".

¹⁶⁰ Se t.ex. HM Inspectorate of Prisons (2016) Unintended consequences: Finding a way forward for prisoners serving sentences of imprisonment for public protection. A thematic review by HM Inspectorate of Prisons och The Prison Reform Trust, No life, no freedom, no future. The experiences of prisoners recalled under the sentence of Imprisonment for Public Protection med vidare hänvisning till Sainsbury Centre for Mental Health. (2008). In the dark: The mental health implications of Imprisonment for Public Protection. London: Sainsbury Centre for Mental Health. Jacobson, J and Hough, M (2010), Unjust Deserts: Imprisonment for Public Protection. London: Prison Reform Trust. Addicott, P. (2012), "Frustrations Within": Imprisonment for Public

dömde fick inte sällan en mycket kort bestämd tid i fängelse motsvarande straffvärdet men hölls därefter inlåst under mycket lång tid. Det fanns inte tillräckligt med platser i behandlingsprogram för att minska återfallsrisken. The Parole Board fick så mycket att göra att frigivningsprövningarna inte hanns med. Fängelserna blev överbelagda och det fick i sin tur betydelse för möjligheten att erbjuda behandling och arbeta med de dömda för att minska återfallsriskerna.¹⁶¹ Allvarliga självskador är mycket vanligare bland de som dömts till IPP (1 300 skador) jämfört med ett tidsbestämt fängelsestraff (491 skador) eller fängelse på livstid (520 skador).¹⁶²

Utökat straff (Extended Sentences of Detention)

Sedan 2012 kan domstolen kan döma till ett så kallat utökat fängelsestraff. Det är ett straff som består av två delar: dels en tid i anstalt (the custodial period), dels en tid under övervakning (extended licence period) om minst ett år och högst tio år. Den sistnämnda perioden ska vara så lång som krävs för att uppnå syftet att skydda allmänheten från att den dömda begår ytterligare allvarliga brott (se sec. 281 i the Sentencing Act 2020). Vid misskötsamhet kan den dömda återintas i anstalt. Påföljden kan endast ådömas den som är 18 år eller äldre (sec. 266 och 279).

Skillnaden mot ett tidsbestämt fängelsestraff är i huvudsak två. För det första friges den dömda inte automatiskt efter att halva strafftiden är avtjänad, utan först efter två tredjedelar och då endast om the Parole Board anser att den dömda inte längre utgör en fara för allmänheten. För det andra kan övervakningstiden (the period served on licence) förlängas upp till fem år för vissa våldsbrott och upp till

Protection (IPP)", *Prison Service Journal*, 201: 24–30. The Howard League for Penal Reform. (2013). *The never-ending story: indeterminate sentencing and the prison regime*. London: The Howard League for Penal Reform. Independent Advisory Panel on Deaths on Custody. (2019). *Indeterminate sentences for public protection (IPPs): preventing self-harm and deaths in custody*.

¹⁶¹ Beard, (2019). *Sentences of Imprisonment for Public Protection*. Briefing Paper number 6086. London: House of Commons Library och The Prison Reform Trust, *No life, no freedom, no future. The experiences of prisoners recalled under the sentence of Imprisonment for Public Protection s. 2*. Den engelska fängelseministern uttalade 2010: "We inherit a very serious problem with IPP prisoners. We have 6,000 IPP prisoners, well over 2,500 of whom have exceeded their tariff point. Many cannot get on courses because our prisons are wholly overcrowded and unable to address offending behaviour. That is not a defensible position."

¹⁶² The Prison Reform Trust, *The indeterminate sentence of Imprisonment for Public Protection (IPP) s. 1* med vidare hänvisning till Ministry of Justice (2020) *Safety in custody quarterly update to September 2019*, London: Ministry of Justice, tabell 2.6.

åtta år för vissa sexualbrott samt terroristbrott. Den sammanlagda tiden får dock aldrig överstiga föreskrivet straffmaximum för brottet.

Förutsättningarna är att den dömda måste ha begått ett brott som är särskilt upptaget i the Sentencing Act (sec. 306). Det rör sig om vissa särskilt allvarliga våldsbrott, sexualbrott samt terroristbrott. Domstolen måste också finna att den dömda är farlig: det ska finnas en signifikant risk för att den dömda återfaller i vissa specifika brott och därigenom orsakar allvarlig skada (serious harm). Det ska heller inte vara möjligt att döma till livstids fängelse eller ett särskilt terroriststraff. Slutligen ska den dömda antingen tidigare vara dömd för ett brott som är upptaget i schema 14 i the Sentencing Act (t.ex. mord, våldtäkt, vapenbrott och rån med vapen) eller brottet vara sådant att det rättfärdigar ett frihetsberövande (en custodial period) om minst fyra år. Det handlar således om att domstolen ska finna att det är fråga om en farlig förbrytare och att en förlängd övervakningsperiod är nödvändig för att skydda allmänheten från allvarlig skada.¹⁶³ Domaren bestämmer dels hur lång tid den dömda måste avtjäna i anstalt (the custodial term), dels den förlängda övervakningstiden till maximalt åtta år.

Med allvarlig skada (serious harm) avses enligt sec. 306(2) Sentencing Act död, eller allvarlig personskada, psykisk eller fysisk. I farlighetsbedömningen beaktar domstolen det som anges i sec. 308. Det rör sig om alla relevanta fakta om anledningen till brottet och omständigheterna kring det. Domstolen kan också ta hänsyn till brottslighet som den dömda tidigare gjort sig skyldig till samt annan information om den dömda.

Efter att ha avtjänat två tredjedelar av den bestämda tiden (the custodial term) kan den dömda ansöka om att frigges på prov. Om sådan vägras kan ansökan ske på nytt efter två år. Om frigivning inte skett före det sker den automatiskt då the den bestämda strafftiden (the custodial term) är slut om det inte skett före dess.

Den 30 september 2020 var det 5 838 personer som avtjänade ett förlängt fängelsestraff, vilket motsvarade ungefär tio procent av hela fängelsepopulationen.¹⁶⁴

¹⁶³ Signifikant risk är enligt domstolarna "a higher threshold than mere possibility of occurrence and in our view can be taken to mean (as in the Oxford Dictionary) noteworthy, of considerable amount or importance", se Lang [2005] EWCA Crim 2864 p. 17.

¹⁶⁴ Prison Reform Trust (Jarman och Vince), Making Progress? What progression means for people serving the longest sentences s. 14.

Syftet med utökade straff är att kunna skydda allmänheten på ett bättre sätt än vad som kan ske genom ett tidsbestämt fängelsestraff. För det första tillbringas en större del av strafftiden på anstalt (the custodial period) och för det andra är det möjligt att under övervakningsperioden (the extended period) föreskriva villkor och ställa den frigivne under övervakning, vilket är viktigt för att minimera återfallsrisken. Den dömda kan aldrig hållas frihetsberövad under längre tid än under den tid som bestämts i domen (the custodial period) – han eller hon frigives alltid när den tiden är slut, men då tar i stället den övervakade perioden över. Ofta blir den tiden kortare, eftersom en stor del av straffet avtjänats på anstalt. Därför anses livstidsstraffet vara det som bäst skyddar allmänheten från farliga förbrytare.

Fängelse på livstid

I England och Wales finns också möjligheten att döma ut ett livstidsstraff. Vid mord, samt vid vissa mycket allvarliga återfall, är påföljden alltid livstids fängelse. När ett sådant döms ut måste domstolen i domen ange hur lång tid (the tariff) den dömda måste avtjäna på anstalt innan denne kan ansöka om villkorlig frigivning hos the Parole Board.¹⁶⁵ Tiden som måste avtjänas bestäms utifrån vissa typfall som anges i lagtext. Vid mord med kniv eller annat vapen är minimitiden till exempel 25 år. Frigivning från ett ordinärt livstidsstraff kan ske när det inte längre än nödvändigt att hålla den dömda frihetsberövad med hänsyn till allmänhetens säkerhet. Den dömda är frigiven under villkor ("on licence") under sitt resterande liv efter frigivning och kan återtas till anstalt såväl vid brott mot villkoren som vid nya brott.

Den 31 mars 2022 avtjänade 8 610 personer ett livstidsstraff av något slag. 661 av dessa var återintagna på grund av misskötsamhet.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Det finns också möjlighet att döma till ett "whole life order", vilket innebär att den dömda aldrig kan villkorligt frigives utan måste tillbringa hela sitt liv i anstalt. I juni 2021 avtjänade 60 personer ett sådant livstidsstraff. Vid vissa särskilt ömmande skäl kan den dömda också ansöka om nåd, se 7 Ministry of Justice. (2021). Offender management statistics quarterly: January to March 2021. <https://www.gov.uk/government/statistics/offender-management-statistics-quarterly-january-to-march-2021> (den 14 oktober 2023).

¹⁶⁶ Ministry of Justice. (2022). Offender management statistics quarterly: October to December 2021. <https://www.gov.uk/government/statistics/offender-management-statistics-quarterly-october-to-december-2021/offendermanagement-statistics-quarterly-october-to-december-2021-and-annual-20> (hämtat den 14 oktober 2023).

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 & Förförköpsrätt 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 offentliganställda 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 utökat 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]