

Kommittédirektiv



Villkorlig frigivning

Dir.
2016:28

Beslut vid regeringssammanträde den 31 mars 2016

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska, i syfte att stärka möjligheterna att förebygga och förhindra återfall i allvarlig brottslighet, överväga och föreslå ändringar i systemet med villkorlig frigivning. Utredaren ska

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

Uppdraget ska redovisas senast den 18 april 2017.

Villkorlig frigivning

Den som avtjänar ett tidsbestämt fängelsestraff ska enligt huvudregeln friges villkorligt när två tredjedelar av strafftiden har avtjänats. Fängelsestraffet anses pågå även under den prövotid som följer efter den villkorliga frigivningen. Ett syfte med den villkorliga frigivningen är att på ett ändamålsenligt sätt kontrollera övergången från vistelse i anstalt till vistelse i frihet. Kontrollen ska begränsa risken för återfall i brott och stödja den frigivne i olika avseenden. Möjligheten till en successiv över-

gång är i många fall avgörande för en anpassning till ett liv i frihet. Den villkorliga frigivningen kan även ha betydelse som ett incitament till skötsamhet under anstaltsvistelsen, eftersom misskötsamhet kan leda till att frigivningen skjuts upp.

Reglerna som styr den villkorliga frigivningen har ändrats vid flera tillfällen sedan brottsbalken infördes. Bland annat har det obligatoriska respektive det fakultativa inslaget skiftat. Det har även funnits särskilda regler för vissa kategorier av dömda. Exempelvis gällde mellan åren 1993 och 1999 att den som dömts till fängelse i två år eller mer för en viss typ av allvarlig brottslighet inte fick friges förrän två tredjedelar av tiden avtjänats, om det fanns en påtaglig risk för att han eller hon skulle komma att återfalla i sådan brottslighet. I övriga fall med utdömda straff på två år eller mer kunde frigivning få ske tidigare, dock inte förrän halva tiden avtjänats. Reglerna innebar i princip att den förra kategorin fick avtjäna längre tider i anstalt än den senare. Enligt de dåvarande bestämmelserna skulle det ske en prövning av om frigivningen skulle senareläggas. Senareläggning skulle ske om förutsättningarna för den intagnes anpassning i samhället framstod som speciellt ogynnsamma med hänsyn till frigivningsförhållandena, uppförandet under anstaltsvistelsen eller andra särskilda omständigheter. Prövningen gjordes av dåvarande Kriminalvårdsnämnden.

De nu gällande reglerna innebär att det finns en presumtion för att den dömda ska friges villkorligt efter att två tredjedelar av ett tidsbestämt straff, dock minst en månad, har avtjänats. Den villkorliga frigivningen kan skjutas upp med högst sex månader åt gången om det finns synnerliga skäl. Vid den bedömningen ska det särskilt beaktas om den dömda på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter eller villkor som gäller för verkställigheten. Det finns ingen begränsning av hur många gånger den villkorliga frigivningen får skjutas upp. Beslut att skjuta upp villkorlig frigivning fattas av Kriminalvården. Sådana beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år. Om det behövs kan Kriminalvården besluta att den som är villkorligt frigiven ska stå under övervakning. Vid långa

fängelsestraff är huvudregeln att den dömda ställs under övervakning. Vid kortare straff är det främst risken för återfall i brott som avgör frågan om övervakning. Den som frigges villkorligt kan även åläggas särskilda föreskrifter om t.ex. vistelseort, utbildning eller vård och behandling. Om den frigivne missköter sina åligganden under prøvotiden, kan övervakningstiden förlängas eller, vid allvarliga överträdelser som återfall i brott, den villkorligt medgivna friheten förverkas. Den villkorliga frigivningen ger alltså möjligheter att ställa krav på den frigivne och att tillgripa sanktioner om kraven inte uppfylls.

Behovet av en utredning

Arbetet med att förebygga och förhindra återfall i brott är av hög prioritet. Systemet med villkorlig frigivning är ett verktyg i detta arbete. Den villkorliga frigivningen fyller en viktig funktion när det gäller att kontrollera övergången från anstalt till vistelse i frihet.

Vid verkställigheten av ett fängelsestraff tas särskild hänsyn till kravet på samhällsskydd när det gäller intagna som har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet. För att upprätthålla detta krav finns det bl.a. särskilda villkor för långtidsdömda om placering i anstalt, permission och särskilda utslussningsåtgärder. Vid den villkorliga frigivningen saknas emellertid möjligheter att ta sådan hänsyn. Alla intagna behandlas på samma sätt i fråga om tidpunkten för den villkorliga frigivningen. Bara i de fall den intagne har misskött sig under anstaltstiden kan den villkorliga frigivningen skjutas upp. Att reglerna gäller lika för alla är en viktig utgångspunkt för förutsebarhet och likabehandling. Det kan emellertid övervägas om det bör vara möjligt att, inom ramen för systemet med villkorlig frigivning, beakta hög risk för återfall i allvarlig brottslighet. För den grupp av intagna där en sådan risk bedöms vara hög är det rimligt att samhället, så länge verkställigheten av ett fängelsestraff anses pågå, ta ett särskilt ansvar för att återfall i brott förhindras. Det bör därför övervägas om risk för återfall i allvarlig brottslighet bör ges betydelse som ett skäl mot villkorlig frigivning. Riksdagen har vidare som sin mening tillkännagett att regeringen bör skärpa

reglerna för villkorlig frigivning (bet. 2014/15:JuU17, rskr. 2014/15:153).

Oavsett tidpunkt för villkorlig frigivning måste det efter frigivningen finnas åtgärder som syftar till att begränsa risken för återfall och bidrar till återanpassning i samhället. Det är särskilt angeläget när det gäller personer där risken för återfall i allvarlig brottslighet bedöms vara hög. Det bör därför övervägas om möjligheterna till återfallsförbyggande åtgärder efter den villkorliga frigivningen kan förstärkas.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns behov av att överväga och föreslå ändringar i systemet med villkorlig frigivning.

Uppdragets närmare innehåll

Återfallsrisk – ett skäl mot villkorlig frigivning?

Utredaren ska analysera och ta ställning till om risk för återfall i allvarlig brottslighet ska beaktas särskilt som skäl mot villkorlig frigivning. I sina överväganden ska utredaren redovisa för- och nackdelar med en sådan ordning och särskilt uppmärksamma konsekvenserna för förutsebarhet och likabehandling.

Det ingår också i uppdraget att föreslå hur en ordning som innebär att återfallsrisken i vissa fall ska kunna beaktas som skäl mot villkorlig frigivning bör utformas. I den delen av uppdraget ska utredaren bl.a. närmare ta ställning till vilka fall en sådan möjlighet bör omfatta. En utgångspunkt bör vara att en sådan reglering ska träffa fall där det bedöms finnas hög risk för återfall i allvarliga våldsbrott, allvarliga sexualbrott eller allvarliga brott som begås som ett led i en organiserad brottslighet. Även andra fall kan övervägas. Vidare ska utredaren ta ställning till hur prövningsförfarandet ska vara utformat. Det finns i dag en beslutsordning när det gäller uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet. Det kan övervägas om samma ordning är ändamålsenlig även för den prövning som nu avses. En annan ordning är att låta domstolen redan vid domstillfället ha inflytande över frågan om frigivning. Även andra ordningar kan

övervägas. Frågor om möjligheten att överklaga eller på något annat sätt få ett beslut omprövat bör också uppmärksammas.

Ordningen som ska övervägas innebär att bedömningar av risk kommer att få betydelse för den villkorliga frigivningen i vissa fall. Det finns andra sammanhang där bedömningar av risk för återfall i brott utgör en viktig del av beslutsunderlaget. Ett exempel är om rättspsykiatrisk vård ska förenas med särskild utskrivningsprövning. Ett annat är om fängelse på livstid ska omvandlas till tidsbestämt straff. Riskbedömningar sker också i samband med Kriminalvårdens beslut om särskilda villkor vid verkställighet av fängelsestraff. Utredaren ska ta ställning till hur behovet av underlag för det nu aktuella ändamålet lämpligast kan tillgodoses.

Utredaren ska också ta ställning till om förändringar av tidpunkten för villkorlig frigivning bör leda till ändringar av reglerna om prøvotid och övervakning efter villkorlig frigivning.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- analysera och ta ställning till om risk för återfall i allvarlig brottslighet ska beaktas särskilt som skäl mot villkorlig frigivning,
- oavsett ställningstagande i sak föreslå hur en ordning där sådan risk beaktas särskilt bör vara utformad, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Förstärkta möjligheter till återfallsförebyggande åtgärder efter villkorlig frigivning

Övergången från anstalt till ett liv i frihet är en särskilt kritisk tidpunkt när det gäller risken för återfall i brott. Oavsett tidpunkt för villkorlig frigivning måste det därför efter frigivningen finnas åtgärder som syftar till att begränsa risken för återfall och bidrar till återanpassning i samhället. Bestämmelserna om prøvotid och övervakning fyller en viktig funktion i det avseendet. Genom dessa ges förutsättningar för kontinuitet i de kontrollerande och stödjande insatserna när anstaltsvistelsen upphör. Detta är möjligt bl.a. genom att den frigivne kan meddelas särskilda föreskrifter om vad han eller hon ska iaktta under prøvotiden. En särskild föreskrift får avse t.ex. vistelseort eller

bostad under en viss tid, arbetsanställning eller vård och behandling. En förutsättning är dock att det finns skäl att anta att den frigivne behöver stöd av en sådan föreskrift för sin anpassning i samhället. Om den frigivne inte följer föreskrifterna kan det ytterst leda till förverkande av villkorligt medgiven frihet med högst 15 dagar i taget.

När det gäller dömda där risken för återfall i allvarlig brottslighet bedöms vara hög, kan det övervägas om det finns behov av att kunna meddela särskilda föreskrifter även i andra syften än vad som i dag omfattas av regleringen. Det kan även övervägas om det finns behov av andra typer av särskilda föreskrifter eller åtgärder för att därigenom att öka inslaget av kontroll och stöd till den frigivne i syfte att minska återfallsrisken.

Mot den bakgrunden ska utredaren

- överväga om förutsättningarna för och innehållet i de särskilda föreskrifter som kan meddelas under prövotiden efter villkorlig frigivning bör förändras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på det område som utredningen avser. Utredaren ska också följa arbetet med det uppdrag som regeringen gett till Kriminalvården om förstärkta insatser i arbetet med utslussning. (Ju2015/09899/KRIM).

Utredaren får även identifiera och ta upp andra frågor som anknyter till uppdraget.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses relevanta. De nordiska ländernas regleringar bör särskilt uppmärksammas. Vidare ska Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen beaktas.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 april 2017.

(Justitiedepartementet)