



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Ett ändamålsenligt samhällsskydd (SOU 2024:48)

Mot bakgrund av de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka lämnas följande yttrande.

Sammanfattning

- Kap. 7 Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens förslag om att inte sänka kravet för undanröjande av skyddstillsyn p.g.a. misskötsamhet och välkomnar ett förtydligande av när en misskötsamhet ska anses vara allvarlig. Åklagarmyndigheten är positiv till förslagen om att införa skyndsamhetskrav, att begränsa domstolens möjlighet att underlåta att undanröja en skyddstillsyn, att förtydliga en behandlingsansvarigs anmälningsskyldighet och att utöka möjligheten att förena skyddstillsyn med fängelse.
- Kap. 8 och kap. 20 Åklagarmyndigheten delar utredningens slutsats om att det inte är lämpligt att införa ytterligare möjligheter att inom påföljdssystemet besluta om var en dömd person får eller inte får vistas. Detsamma gäller utredningens slutsats om införandet av förbud att kontakta brottsoffret. Åklagarmyndigheten har inga synpunkter på utredningens förslag om förtydligande om att en vistelseföreskrift får beslutas också i syfte att skapa trygghet för brottsoffret samt att det ska framgå att flera föreskrifter kan beslutas samtidigt.
- Kap. 9 Det behövs en påföljd med någon form av preventivt frihetsberövande till skydd för samhället och presumtiva brottsoffer. Åklagarmyndigheten ifrågasätter dock att den föreslagna påföljden säkerhetsstraff, som den konstruerats, passar in i det befintliga påföljdssystemet och träffar rätt vad gäller behovet av en preventiv åtgärd. Utformningen av en sådan påföljd bör därför övervägas ytterligare och en annan modell prövas som mer bygger på det befintliga påföljdssystemet.
- Kap. 10 Åklagarmyndigheten är positiv till förslagen att alla som döms till fängelse på viss tid ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning, att fängelseminimum höjs, att den minimitid som ska avtjänas innan villkorlig frigivning slopas samt att det inte ska ske någon ny villkorlig frigivning vid

förverkande av villkorligt medgiven frihet. I det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver dock avsikten med förslaget om höjt bötesmaximum och effekterna på straffmätningen på bötesnivå analyseras och tydliggöras.

- Kap. 11 Åklagarmyndigheten ställer sig tveksam till om ändringarna i 26 kap. 3 § brottsbalken för närvarande bör genomföras, dels med hänsyn till behovet, dels med hänsyn till kommande utredningar som bl.a. syftar till att se över och föreslå ytterligare förändringar avseende straffskalorna och straffmätning vid vissa brott.
- Kap. 12 och kap. 21 Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens slutsats att nuvarande system med villkorlig frigivning efter att två tredjedelar av strafftiden har avtjänats inte bör ändras. Åklagarmyndigheten anser, i likhet med utredningen, att de alternativa förslagen inte bör genomföras.
- Kap. 13 och kap. 22 Åklagarmyndigheten är positiv till förslagen om vad som ska kunna beaktas vid permissionsprövningen och anser, i likhet med utredningen, att det alternativa förslaget inte bör genomföras.
- Kap. 14 Åklagarmyndigheten har inget att invända mot förslagen om att ny verkställighetsform för fängelsestraff ska införas (elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende) samt att tillämpningsområdet för intensivövervakning ska utökas från sex till nio månader.
- Kap. 15 och kap. 23 Åklagarmyndigheten delar utredningens slutsats om att rymningar och avvikelser inte bör kriminaliseras.

Kap. 7 Skärpta reaktioner vid misskötsamhet under skyddstillsyn

7.6 Utredningens överväganden och förslag

Som utredningen har pekat på är det viktigt att, för att upprätthålla tilltron till skyddstillsyn som påföljd, misskötsamhet vid verkställigheten möts av tydliga och adekvata sanktioner. Åklagarmyndigheten delar bedömningen att det finns skäl att skärpa och förtydliga reglerna kring skyddstillsyn men att det finns mer ändamålsenliga lösningar än att en lägre grad av misskötsamhet ska leda till undanröjande av skyddstillsynen. Ett sänkt krav skulle inte tillgodose det behov av stöd och hjälp som ofta är en förutsättning för att målgruppen för skyddstillsyn ska komma ur ett kriminellt beteende och riskerar därmed att urholka syftet med en skyddstillsyn. Det skulle även leda till ett ökat antal ärenden hos åklagare, domstol och Kriminalvården om en prövning av undanröjande av skyddstillsyn skulle ske redan vid misskötsamhet. Åklagarmyndigheten delar därför utredningens bedömning att kravet på *allvarlig* misskötsamhet för att undanröja en skyddstillsyn ska kvarstå.

7.6.2 Det ska förtydligas när en misskötsamhet är allvarlig

Att förtydliga när en misskötsamhet är allvarlig ger skärpa, tydlighet och förutsebarhet avseende reglerna till skyddstillsyn. Den föreslagna nya bestämmelsen klargör att det är fråga om en helhetsbedömning och exemplen på allvarlig misskötsamhet ger ledning till vilka kriterier som bör beaktas vid prövningen. Åklagarmyndigheten välkomnar förtydligandet av när en misskötsamhet är allvarlig.

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att det i vissa fall bör kunna konstateras som uppenbart att den dömde inte har för avsikt att följa det som åligger honom eller henne och att det ska föranleda att misskötsamheten ses som allvarlig och att en talan om undanröjande i sådana fall bör kunna aktualiseras omedelbart.

Eftersom det är tillräckligt att Kriminalvården prövar möjligheten för den dömde att rätta sig vid anmälan om undanröjande av skyddstillsyn till åklagare ställer sig Åklagarmyndigheten bakom utredningens förslag om att ta bort motsvarande krav vid domstolens prövning av undanröjande.

7.6.3. Ett skyndsamhetskrav ska införas i lagtexten

Åklagarmyndigheten är positiv till införande av skyndsamhetskrav för Kriminalvården när begäran om undanröjande ska ges in till åklagare och att kravet på skyndsamhet vid domstolarnas handläggning av undanröjande av skyddstillsyn.

Det är viktigt att allvarlig misskötsamhet leder till en snabb reaktion. Om det inte gör det riskerar påföljden att urholkas i såväl allmänpreventivt som individualpreventivt avseende.

7.6.4 Gränsen för när rätten kan underlåta att undanröja en skyddstillsyn ska höjas

Åklagarmyndigheten ställer sig bakom förslaget att det ska bli svårare för domstol att underlåta att undanröja en skyddstillsyn när sådan talan har väckts. Vid allvarlig misskötsamhet av en skyddstillsyn är det viktigt att samhället markerar och i stället dömer till en frihetsberövande påföljd. En skyddstillsyn blir inte en trovärdig eller tillräckligt ingripande påföljd om domstolen beslutar att underlåta att undanröja en skyddstillsyn trots att Kriminalvården uttömt sina möjligheter till att förmå den dömde att upphöra med misskötsamheten.

Möjlighet att underlåta att undanröja en skyddstillsyn i vissa undantagsfall bör dock finnas kvar och en gräns vid synnerliga skäl är väl avvägd.

7.6.5 Ett förtydligande om den behandlingsansvariges anmälningsplikt

Åklagarmyndigheten ställer sig positiv till förslaget om att den behandlingsansvarige vid kontraktsvård ska anmäla i stället för får anmäla om den dömda allvarligt åsidosätter sina skyldigheter enligt planen.

7.7 Möjligheten att förena skyddstillsyn med fängelse ska utökas

Åklagarmyndigheten ansluter sig till förslaget om att öka möjlighet till att i fler fall förena en skyddstillsyn med ett kortare fängelsestraff genom att utöka den möjligheten från tre till sex månader. Att skärpa en skyddstillsyn med ett kortare fängelsestraff kan i vissa fall vara en rimlig väg att gå, dels för att den samlade reaktionen på brottet ska bli tillräcklig samtidigt som individen får det återfallsförebyggande stöd som en skyddstillsyn kan ge, dels för att undvika långa fängelsestraff i de fall det inte är nödvändigt.

Kap. 8 Vistelseförbud och förbud att kontakta brottsoffret och kap. 20 Förslag till ytterligare vistelseförbud inom påföljdssystemet

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att redan gällande möjligheter att, inom ramen för påföljdssystemet, besluta var en dömd person får vistas eller inte vistas, tillsammans med bl.a. möjligheten att meddela kontaktförbud eller tillträdesförbud, är tillräckliga. Ytterligare behov av att kunna besluta var en dömd person får vistas eller inte vistas behövs inte. Detsamma gäller utredningens slutsats om införandet av förbud att kontakta brottsoffret. Utredningens bedömning är välavvägd och tillsammans med det förslag om förbättringar avseende vistelseföreskrifter som utredningen föreslår samt de ändringar som föreslås i betänkandet *En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer* (SOU 2024:13) är det Åklagarmyndighetens uppfattning att behovet av ett utökat skydd för samhället och brottsoffer tillgodoses. I sammanhanget kan det noteras att Åklagarmyndigheten i sitt remissvar avseende nämnda betänkande har tillstyrkt bl.a. förslaget om att det ska föreligga en presumtion för kontaktförbud i vissa fall och att särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna meddelas som en förstahandsåtgärd.¹

¹ Åklagarmyndighetens remissyttrande den 17 juni 2024 beträffande SOU 2024:13 *En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer* (ÅM 2024-974/Ju2024/00351).

Utifrån den analys och de slutsatser som utredningen har kommit fram till anser Åklagarmyndigheten att det inte är lämpligt att gå vidare med det alternativa förslaget.

Åklagarmyndigheten har inga synpunkter på förslaget om förtydligande om att en vistelseföreskrift får beslutas också i syfte att skapa trygghet för brottsoffret samt att det ska framgå att flera föreskrifter kan beslutas samtidigt.

För det fall att regeringen väljer att gå vidare med det alternativa förslaget vill Åklagarmyndigheten framhålla följande.

20.3.1 När ska vistelseförbud kunna meddelas?

Vistelseförbud ska kunna dömas ut om någon omständighet i 29 kap. 2 a § brottsbalken beaktas vid bedömningen av straffvärdet

Åklagarmyndigheten har i och för sig inget att invända emot att det särskilda vistelseförbudet knyter an till straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken. Åklagarmyndigheten vill dock i sammanhanget påpeka att det innebär att omständigheterna som anges i bestämmelsen kommer att beaktas både vid straffmätningen och vid bestämmande om en påföljd i form av ett särskilt vistelseförbud ska meddelas. Det finns således en risk att omständigheterna ges dubbel effekt.

Det ska också finnas ett behov utifrån risken för brottslighet på platsen eller i området

Behovsbedömningen ska ske utifrån risken för att den dömde kommer att återfalla i allvarlig brottslighet på platsen eller i området. Det ankommer enligt författningskommentarerna på åklagaren att föra bevisning om varför det är motiverat med ett vistelseförbud på en viss plats eller i ett visst område.

Åklagarmyndighetens uppfattning är att bevisningen kan förväntas bestå av, förutom information i tillgängliga register, olika typer av underlag framtagna av Polismyndigheten och andra relevanta myndigheter. Det torde således vara fråga om upprättade promemorior, spaningsinformation eller annat undermåttelsematerial. Inte sällan kommer det därför vara fråga om andrahandsuppgifter. Det är inte självklart att nämnd information har sådant bevisvärde som krävs för att beviskraven ska vara uppfyllda.

Det särskilda vistelseförbudet är tänkt att vara en påföljd som meddelas i samband med dom. I realiteten kommer dock det särskilda vistelseförbudet att

verkställas först i samband med att den dömd friges från anstalt. Mot bakgrund av hänvisningen till 29 kap. 2 a § brottsbalken kan det förväntas att det särskilda vistelseförbudet endast kommer att bli aktuellt i fall då den dömd dömts till ett längre fängelsestraff. Effekten av det särskilda vistelseförbudet inträder således först långt efter domen. Åklagarmyndigheten vill i detta sammanhang peka på de uppenbara svårigheterna att förutse och föra bevisning avseende en specifik plats eller ett område som har koppling till risken för att den dömd ska återfalla i allvarlig brottslighet i ett senare skede när han eller hon friges från ett fängelsestraff.

Det finns skäl att vid ett fortsatt lagstiftningsarbetet ytterligare analysera effekterna av och förutsättningarna för ett särskilt vistelseförbud. Särskilt mot bakgrund av att utredningen lyfter fram att det saknas tydligt forskningsstöd för att vistelseförbud riktade mot vissa personer att vistas på vissa platser skulle leda till minskad brottslighet och i förlängning ett förstärkt samhällsskydd som är det angivna syftet med ett eventuellt införande.

Kap. 9 Säkerhetsstraff

Inledande synpunkter

I dag finns det en preventiv funktion i två påföljder, livstidsstraff och rättspsykiatrisk vård, där en prövning sker av återfallsrisken. Det gäller dels vid rättens prövning om ett livstidsstraff ska omvandlas till ett tidsbestämt straff, dels vid särskild utskrivningsprövning från rättspsykiatrisk vård. Det finns ingen påföljd med ett preventivt skydd för de personer som upprepat begår mycket allvarliga brott men som inte kan dömas till rättspsykiatrisk vård eller livstidsstraff. Det finns ett behov av skydd även mot dessa personers gärningar. Det behövs därför en påföljd med någon form av preventivt frihetsberövande där återfallsrisken beaktas till skydd för samhället och presumtiva brottsoffer. Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av en preventiv påföljd i dessa fall av upprepad allvarlig brottslighet. Åklagarmyndigheten delar även utredningens uppfattning om att det ska vara fråga om en riskhantering inom ramen för en straffrättslig påföljd.

Frågan är hur en sådan påföljd bäst utformas.

De exempel som hänvisas till i betänkandet – från Norge, Danmark, Finland, Tyskland, England och Wales – visar att länderna har hanterat behovet av en preventiv åtgärd mot personer som återfaller i mycket allvarliga brott på olika

sätt. Vid införandet av någon form av preventivt frihetsberövande måste Europakonventionens rättigheter tillgodoses. Lärdom kan dras av de andra ländernas skilda hantering av frågan. Det är emellertid viktigt att en preventiv påföljd så långt som möjligt passar med det svenska påföljdssystemet. Som utvecklas i punkterna nedan väcker utformningen av den föreslagna påföljden frågor och Åklagarmyndigheten ser flera problem och tveksamheter kring den påföljd som nu har föreslagits.

9.4.2 En ny straffrättslig påföljd och dess plats i systemet

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att en ny preventiv samhällsskyddsåtgärd bör införas som en straffrättslig påföljd vilken ska beslutas av domstol i samband med prövning av brott. Fängelse på livstid och rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning bör ha företräde framför den nya påföljden.

9.4.3 När ska straffet kunna dömas ut?

Åklagarmyndigheten bedömer att det är rimligt att en preventiv åtgärd endast ska kunna utdömas vid allvarliga brott såsom grova vålds- och sexualbrott och grova brott mot frihet och frid.

Utredningen har i återfallssituationer avgränsat tillämpningsområdet för säkerhetsstraff till när det tidigare har dömts ut fängelse i lägst fyra år. En sådan konstruktion riskerar att minska träffsäkerheten i regleringen eftersom det vid straffmätning beaktas förmildrande omständigheter och strafflindring kan ges av skäl som inte kan kopplas till brottets allvar eller den dömdes återfallsbenägenhet. Vid återfall i brottslighet krävs alltså att det tidigare dömts till fängelse. Det innebär att de som tidigare dömts till rättspsykiatrisk vård för allvarlig brottslighet inte kan dömas till säkerhetsstraff. Behovet av samhällsskydd från återfallsförbrytare som tidigare dömts till rättspsykiatrisk vård för allvarlig brottslighet kan vara betydande. Detsamma gäller de fall när personen tidigare dömts till sluten ungdomsvård under lång tid och återfallit i minst lika allvarlig brottslighet. Kravet på att endast tidigare fängelsedomar kan möjliggöra säkerhetsstraff får till följd att personer som dömts till fängelse i minst fyra år innan de fyllt 18 år skulle omfattas men inte personer som dömts till fyra års sluten ungdomsvård.

9.4.4 Utredningens bedömning och förslag avseende vilka övriga kriterier som ska avgränsa tillämpningsområdet

Åklagarmyndigheten ansluter sig till föreslagna kriterier att det ska krävas en *påtaglig risk* för återfall i allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid och att ett tidsbestämt fängelsestraff eller andra åtgärder inte anses tillräckliga för att tillgodose behovet av samhällsskydd.

9.4.6 Varaktigheten av ett säkerhetsstraff samt momentet av tidsobestämmdhet

Utredningen föreslår att rätten, när den bestämmer påföljden till säkerhetsstraff, ska fastställa den minsta tiden (minimitiden) och den längsta tiden (maximitiden) för frihetsberövandet. Åklagarmyndigheten finner att förslaget om ett minimistraff är rimligt och bl.a. i linje med att straffet ska vara tydligt och förutsebart för den dömde.

Åklagarmyndigheten är dock tveksam till konstruktionen att ett s.k. maximistraff ska bestämmas. Det är problematiskt att det kallas maximistraff när det inte är frågan om att det är det längsta straff som den dömde måste avtjäna. Straffet kan i själva verket komma att förlängas. Att det finns en utsedd preliminärt yttre strafftid fyller dock funktionen att den villkorade utslussningstiden ska fortsätta till utgången av maximitiden, dock med möjlighet till förlängning.

Maximistraffet får förlängas om det är *oundgängligen påkallat* för att tillgodose behovet av samhällsskydd. Rekvisitet *oundgängligen påkallat* förklaras med att det måste finnas mycket starka skäl, att det är betydligt strängare än vad som krävs för att döma till säkerhetsstraff och att utgångspunkten är att säkerhetsstraffet endast ska pågå under den ådömda maximitiden och att det endast i speciella undantagsfall kan förlängas. Det anges samtidigt att skäl för förlängning kan vara omfattande misskötsamhet, bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärder och att den dömde inte aktivt försökt att komma till rätta med sin kriminalitet eller annan problematik så som exempelvis missbruk. Åklagarmyndigheten anser att det riskerar att bli otydligt när ett säkerhetsstraff kan förlängas och att klargörande exempel skulle behövas.

Det väcker frågor att det är tre olika risknivåer att beakta vid ett säkerhetsstraff. Det krävs en *påtaglig risk* för att en person ska dömas till ett säkerhetsstraff. Vid prövning av tillstånd till villkorad utslussning ska det enligt betänkandet vara *hög risk* som innebär att den dömde ska ha utvecklats i sådan grad att det inte längre föreligger en *påtaglig* återfallsrisk som det gjorde vid säkerhets-

straffsdomen. Om den dömde inte utvecklas så att återfallsrisken sjunker trots att hela strafftiden avtjänas krävs för en förlängning att det är *oundgängligen påkallat* med förlängning för att tillgodose behovet av samhällsskydd. Det höga kravet på förlängning innebär då att en dömd person som inte har omfattats av några utslussningsåtgärder kan frigges trots lika hög eller till och med högre återfallsrisk än vid domstillfället, så länge risknivån inte når upp till att det är *oundgängligen påkallat* med en förlängning. Att så farliga personer kan komma att frigges är problematiskt.

Även utredningens förslag om att maximistraffet kan förlängas sex månader innan maximistraffet löper ut väcker frågor. Det framstår som tveksamt att sex månader är tillräcklig tid för Kriminalvården att erbjuda en konstruktiv utslussning till samhället.

När det gäller avslutning av straffet i de fall där avtjänandet närmar sig det angivna maximistraffet noteras att det är möjligt att bevilja en förlängning av maximistraffet för att villkorad utslussning ska kunna pågå under tillräckligt lång tid för att tillgodose behovet av samhällsskydd. I författningskommentaren anges att det oftast rör sig om en förlängning på kortare tid. Syftet med en förlängning för en villkorad utslussning är att behovet av samhällsskydd ska tillgodoses. Det finns även andra skäl att ha någon form av stöd under steget mot ett liv i frihet. Som utredningen anger är det väl känt att det är stora svårigheter att gå från ett liv i institution till ett liv i frihet. Utformningen av den villkorade utslussningen väcker också frågor. Sammantaget finns skäl att överväga om regleringen ger tillräckligt utrymme för Kriminalvården att ordna en konstruktiv utslussning till stöd för att lämna fängelset för ett liv i frihet utan kriminalitet.

Åklagarmyndigheten ser problem med att villkorligt medgiven frihet enligt 34 kap. 5 § brottsbalken för ett tidigare brott inte ska förverkas när ett säkerhetsstraff döms ut. Som utredningen anger kommer det i princip alltid att finnas ett reststraff från en tidigare fängelsedom när säkerhetsstraff döms ut vid återfallssituationer. Med hänsyn till det höga straffmättningsvärde som krävs så kommer det i regel vara fråga om långa reststraff. Grunden för ett förverkande av en villkorligt medgiven frihet är att den dömde inte har skött den villkorligt medgivna friheten genom att begå nya brott. Huvudregeln är då att förverka den återstående strafftiden. Utredningen anför att den som döms till ett säkerhetsstraff potentiellt kan vara frihetsberövad mycket lång tid. Det är förvisso sant men påföljden kan emellertid avslutas direkt efter minimistraffet. Minimi-

straffet ska motsvara längden av det fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse i stället hade valts som påföljd. I ett fall där fängelse hade dömts ut hade den villkorligt medgivna friheten förverkats. Det finns visserligen möjlighet att beakta återfall vid straffmätningen enligt 29 kap. 4 § brottsbalken men den föreslagna ordningen öppnar för en risk för att den som ådöms säkerhetsstraff potentiellt kan få ett lindrigare straff än om straffet blir fängelse. Huvudregeln om förverkande av villkorligt medgiven frihet bör därför inte frångås.

9.5 Särskild riskutredning

Åklagarmyndigheten är enig med utredningen om att en domstol ska ha möjlighet att hämta in en särskild riskutredning innan påföljd bestäms men att domstolen ska inhämta en sådan utredning innan beslut om tillstånd till villkorad utslussning eller förlängning av säkerhetsstraffet. Att Rättsmedicinalverket är ansvarig myndighet och frågorna kring riskutredningen regleras i den nya säkerhetsstrafflagen med tillhörande förordning framstår som lämpligt.

9.6 Verkställigheten av säkerhetsstraff

Det är en god ordning att regler för verkställighet av säkerhetsstraff regleras i den föreslagna säkerhetsstrafflagen och fängelselagen i utvalda delar och Kriminalvården är ansvarig för verkställigheten. Det är positivt att verkställigheten ska planeras och utformas i samråd med den dömde, vara behandlingsinriktad och att en koordinator ska utses som stöd för den dömde. Det är även positivt att verkställigheten redan innan villkorad utslussning inletts kan ske i mer öppnare former bl.a. genom permissioner och placering i anstalt med lägre säkerhetsklass. Åklagarmyndigheten har inget att invända mot de föreslagna gränserna; att permission beviljas om minst tre fjärdedelar, dock minst två år, av minimitiden har avtjänats, och samhällsskyddet kan upprätthållas, det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

9.7 Hur ska utslussning ske och på vilket sätt ska ett säkerhetsstraff upphöra?

Åklagarmyndigheten är enig med utredningen att det är särskilt viktigt med en gradvis och kontrollerad samt långsam övergång från anstalt till ett liv i frihet i de fall den dömde har avtjänat ett säkerhetsstraff.

Det noteras att den dömde visserligen kan ansöka om tillstånd till villkorad utslussning ett år innan minimitiden löpt ut men att några utslussningsåtgärder inte får ske innan minimitidens utgång. Eftersom minimistraffen väntas bli

långa bör behov av utslussning finnas för de allra flesta av de dömda. Åklagarmyndigheten anser att det är av vikt att det ges utrymme för återfallsförebyggande åtgärder på individnivå. I det ligger att ha någon form av utslussning från en anstaltsvistelse. Det innebär att för att det ska bli någon form av utslussning kommer straffen som huvudregel bli avsevärt längre än det beslutade minimistraffet.

Tiden för den villkorade utslussningen ska motsvara den återstående maximitiden. Det bygger emellertid på att tillstånd till villkorad utslussning kan meddelas. För att tillstånd ska kunna meddelas krävs att den dömde har utvecklats så att det inte längre är lika hög risk för återfall. Frågan är vad som händer när maximitiden löper ut och den dömde fortfarande inte når upp till kraven för villkorad utslussning. Enligt utredningens förslag kan maximistraffet förlängas i syfte att den villkorade utslussningen ska kunna genomföras på ett sätt som tillgodoser behovet av samhällsskydd. I författningskommentaren anges att det i dessa fall oftast rör sig om en förlängning på kortare tid.

Det är inte lätt att överblicka om det föreslagna systemet fullt ut tillgodoser behovet av en ordnad och säker utslutning från säkerhetsstraff. Det finns därför anledning att uppmärksamma den frågan i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Åklagarmyndigheten anser även att lagtextens utformning vad gäller kriterierna för att bevilja tillstånd till villkorad utslussning kan vålla problem och därför bör övervägas på nytt. I betänkandet kan utläsas att det krävs att den dömde har utvecklats i sådan grad att det inte längre föreligger en så hög återfallsrisk som det gjorde vid säkerhetsstraffsdomen. De kriterier som angetts för prövningen är återfallsrisk i allvarlig brottslighet, den tid som den dömde har avtjänat, brottslighetens karaktär, allvarlig misskötsamhet och medverkan i återfallsförebyggande åtgärder samt andra omständigheter. En helhetsbedömning ska göras utifrån kriterierna. Åklagarmyndigheten noterar att det i lagtexten inte ges någon ledning hur de uppräknade omständigheterna ska bedömas eller värderas eller vilken nivå av risk som skulle hindra en utslussning.

Att en särskild riskutredning måste inhämtas innan ett beslut om villkorad utslussning är positivt och att ansökan inte kan göras på nytt först ett år efter ett avslag är väl avvägt.

9.8 Regler för domstolsprövningen av förlängning och tillstånd till villkorad utslussning

Åklagarmyndigheten ansluter sig till utredningens förslag att åklagaren ska vara den dömdes motpart, att det ska vara en tvåpartsprocess och att den dömda ska ha rätt till ett offentligt biträde.

Av författningskommentaren till 6 § säkerhetsstrafflagen framgår att åklagarens uppgift främst är att se till att de kriterier som prövningarna omfattar får en allsidig belysning. Formuleringen synes vidare än vad som gäller vid åklagarens roll vid omvandling av fängelse på livstid samt vid särskild utskrivningsprövning vid rättspsykiatrisk vård och bör förtydligas eftersom åklagaren inte har några utredningsmöjligheter utanför en förundersökning.

När det gäller vilken domstol som ska pröva frågor om förlängning av säkerhetsstraff eller tillstånd till villkorad utslussning föreslår utredningen den tingsrätt som först avgjort det mål där säkerhetsstraff dömts ut eller den tingsrätt inom vars domkrets den anstalt som den dömda är inskriven i är belägen. I betänkandet uppskattas att ungefär 45 personer per år kommer att ådömas säkerhetsstraff och att andelen utdömda säkerhetsstraff dessutom kommer att minska allteftersom att de mest återfallsbenägna avtjänar säkerhetsstraff. Det gör att många domstolar, särskilt på mindre orter, mycket sällan kommer att pröva villkorad utslussning och förlängning av säkerhetsstraff. Eftersom det är en påföljd som är viktig ur ett samhällsskyddsperspektiv och en mycket ingripande åtgärd mot den dömda anser Åklagarmyndigheten att det skulle vara fördelaktigt om erfarenhet kunde byggas upp vid en och samma domstol. Om beslut om villkorad utslussning och förlängning av maximistraflet skulle fattas av en särskilt utsedd domstol, enligt samma modell som gäller för omvandling av livstidsstraff, skulle den domstolen kunna samla erfarenhet och få bättre förutsättningar för att skapa en enhetlig praxis. Det skulle även ge Åklagarmyndigheten bättre möjlighet till specialisering av åklagare där särskilt utsedda åklagare hanterar frågor om beslut om villkorad utslussning och förlängning av säkerhetsstraffet. Åklagarmyndigheten anser därför att det bör övervägas att beslut om villkorad utslussning och förlängning av maximistraflet samlas hos en särskilt utsedd domstol.

9.11 Ny eller nyupptäckt brottslighet

Utredningen föreslår att vid ny eller nyupptäckt brottslighet ska huvudregeln vara att säkerhetsstraffet ska omfatta även den brottsligheten men att det i vissa fall ska gå att förlänga minimistraflet med hänsyn till brottslighetens allvar.

Det bör även vara möjligt att omvandla straffet till fängelse på livstid när det föreligger skäl för det. Åklagarmyndigheten ställer sig bakom förslaget.

Sammanfattande bedömning

Åklagarmyndigheten ser, som angetts i inledningen, att det finns ett behov av en påföljd som tillgodoser behovet av samhällsskydd. Med hänsyn till de synpunkter som framförts ovan ställer sig dock Åklagarmyndigheten tveksam till om den nu föreslagna påföljden säkerhetsstraff är rätt väg att gå för att tillgodose behovet av samhällsskydd. Den är en ny påföljdsform som på flera sätt avviker från det nu gällande påföljdssystemet. Åklagarmyndigheten har pekat på flera svårigheter med den nu föreslagna påföljden och ser betydande risker och tydliga nackdelar med att gå vidare med förslaget.

Det skulle vara värdefullt om den nya påföljden så långt som möjligt byggde på det befintliga påföljdssystemet. En väg som skulle kunna prövas är att ett fängelsestraff utgör grunden men med ett tillägg om att frigivning får ske först efter en prövning utifrån återfallsrisken. Alltså en modell liknande den konstruktion som finns för rättspsykiatrisk vård där det kan väljas att kombinera påföljden med en särskild utskrivningsprövning. Även den prövning som görs i samband med omvandling från livstidsstraff kan tjäna som inspiration. Likt den prövningen kan även för de nu aktuella fallen göras en prövning av återfallsrisken och då den bedöms vara tillräckligt låg fattas beslut om tid för utslussning i samhället och en sluttid för straffet. På så sätt tillgodoses behovet av samhällsskydd och även den dömdes möjlighet att i rimlig grad förutse sitt straff och sin frigivning.

Utredningen har haft ett mycket omfattande och komplex uppdrag. I betänkandet har det utförligt redogjorts för bakgrunden, såsom brottsutveckling, samhällsskydd som begrepp, återfallsförebyggande arbete och riskbedömning. Det har även gjorts en utblick om hur andra länder har hanterat frågan om preventiva samhällsskyddande åtgärder. Detta är bra och ger en god grund för att bygga en ny påföljd. Det går dock inte att utläsa av betänkandet om det har övervägts modeller som ligger närmare befintliga påföljder och som passar bättre in i det befintliga påföljdssystemet. Betänkandet ger därför intryck av att utredningen inte haft förutsättningar att närmare överväga olika lösningar och analysera dessa. Det är olyckligt om det får till följd att frågan behöver utredas ytterligare med följd att en angelägen reform försenas.

Sammanfattningsvis anser Åklagarmyndigheten att en annan utformning av påföljden bör övervägas utifrån en modell som mer bygger på det befintliga påföljdssystemet.

Kap. 10 Några frågor med anledning av fängelsestraff

10.4 Utredningens överväganden och förslag avseende minimitid och allmänna fängelseminimum

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att det finns betydande fördelar med att låta alla som döms till fängelse på viss tid omfattas av systemet med villkorlig frigivning. Genom att dessutom ta bort minimitiden samtidigt som det sker en höjning av allmänna fängelseminimum undviker man alltför korta fängelsestraff där meningsfull kriminalvård är svår att bedriva. Åklagarmyndigheten är således positiv till att fängelseminimum höjs samt att minimitid som ska avtjänas innan villkorlig frigivning slopas.

10.4.2 Ett följdförslag avseende höjt bötesmaximum

Åklagarmyndigheten har ingen invändning mot förslaget om ett höjt bötesmaximum. Utredningen har dock behandlat frågan ytterst kortfattat i betänkandet och har inte gått på djupet i sin analys av vad förslaget är tänkt att åstadkomma. Detta lämnar vissa relevanta frågeställningar obesvarade, vilket kan leda till svårigheter vid tillämpningen.

Av utredningen framgår att höjningen av bötesmaximum är avsedd att utöka tillämpningsområdet för bötesstraff. Syftet är att något fler brott som tidigare renderat ett kortare fängelsestraff i stället ska kunna mötas av ett bötestraff eftersom det tillgängliga utrymmet för straffmätning på bötesnivå ökar. Utredningen nämner samtidigt att strafftiderna i anstalt oundvikligen kommer att öka i spannet 14–21 dagar, även om bötespåföljden kan ersätta några av de kortare fängelsestraffen. Utredningen lämnar dock inget svar på i vilken situation det kan vara lämpligt att använda höga dagsböter som straff, i stället för korta fängelsestraff. Utredningen har heller inte redovisat någon analys kring hur förslaget förhåller sig till alternativen till fängelse, t.ex. villkorlig dom. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör således avsikten med förslaget och effekterna på straffmätningen på bötesnivå vid ett höjt bötesmaximum analyseras och tydliggöras. Ett förtydligande är särskilt angeläget med hänsyn till åklagarnas möjlighet att utfärda strafföreläggande för ett stort antal brott utifrån de vägledande tabeller som Åklagarmyndigheten tillhandahåller.

10.6 och 10.8 Utredningens överväganden avseende prøvotid och övervakning

Utredningen föreslår att prøvotiden vid villkorligt medgiven frihet ska motsvara det återstående straffets längd (reststraffet), men vara *minst två år* i stället för ett år. Utredningen föreslår vidare att det ska föreligga en presumtion för övervakning under hela prøvotiden. Åklagarmyndigheten har inga invändningar mot utredningens förslag. Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att förslagen om förlängd prøvotid och presumtion för övervakning är ett mer ändamålsenligt sätt att öka samhällsskyddet än att begränsa möjligheten till villkorlig frigivning. En övervakning under två år riskerar emellertid att leda till en för ingripande reaktion på mindre allvarliga brott som lett till ett kortare fängelsestraff.

10.10 Utredningens överväganden och förslag avseende ny villkorlig frigivning efter förverkande

Utredningen har föreslagit att det inte ska ske någon ny villkorlig frigivning efter beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet, oavsett om förverkandet skett p.g.a. misskötsamhet eller återfall i brott. Åklagarmyndigheten bedömer, i likhet med utredningen, att det är rimligt att den som bryter mot villkoren som den villkorliga frigivningen var förenad med inte på nytt ska få möjligheten att villkorligt frigges från det straffet. En skärpning av systemet med villkorlig frigivning på det föreslagna sättet är i linje med de syften som systemet vilar på. Förslaget är också att föredra framför en skärpning av den villkorliga frigivningen på annat sätt, till exempel genom ökad fakultativitet eller att en större kvotdel avtjänas i anstalt. Åklagarmyndigheten ställer sig således positiv till utredningens förslag och instämmer i utredningens bedömning.

Kap. 11 En skärpt återfallsreglering

11.6.2 Utredningens överväganden och förslag avseende straffskaleregeln i 26 kap. 3 § brottsbalken

Sett i ljuset av den senaste tidens straffskaleskärpningar instämmer Åklagarmyndigheten i utredningens uppfattning att det finns goda skäl att se över bestämmelsen i 26 kap. 3 § brottsbalken. Åklagarmyndigheten ställer sig dock tveksam till vissa av de föreslagna ändringarna i bestämmelsen samt huruvida ändringarna för närvarande bör genomföras.

Åklagarmyndigheten har noterat att förslaget innebär en väsentlig höjning av straffskalan vid återfall för ett flertal brottstyper som tidigare inte omfattats av lagbestämmelsen. Avsikten var ursprungligen att bestämmelsen skulle träffa särskilt allvarlig brottslighet i vissa typfall, t.ex. upprepad och särskilt allvarlig våldsbrottslighet men också återfall i vissa speciella förmögenhetsbrott med våldsinslag såsom väpnade post- eller bankrån.² Med den föreslagna lydelsen omfattar bestämmelsen återfall i en helt annan typ av brottslighet, utan våldsinslag, såsom grov stöld, inbrottsstöld och grovt bedrägeri. Därtill kan ifrågasättas om det föreligger ett reellt behov av att kunna höja straffet med sex år utöver maximistraffet, i stället för fyra år, särskilt mot bakgrund av redan genomförda straffskaleskärpningar.

Åklagarmyndigheten har även, liksom utredningen, noterat att det i viss mån är oklart hur reglerna i 26 kap. 2–3 a §§ förhåller sig till varandra och i vilken ordning de ska tillämpas samt vad de fyller för funktion. Åklagarmyndigheten anser att återfallsskärpande förslag av detta slag måste ses i ett sammanhang, särskilt med hänsyn till kommande utredningar som syftar till att se över och föreslå ändringar gällande bl.a. utnyttjande av straffskalornas övre del, straffmätning vid flerfaldig brottslighet och dubbla straff för gängkriminella.³ Åklagarmyndighetens slutsats blir därför att man för närvarande bör avvakta med den föreslagna ändringen i 26 kap. 3 § brottsbalken.

11.6.3 och 11.6.5 Utredningens överväganden och förslag avseende återfallsskärpningsregeln i 29 kap. 4 § och avseende 34 kap. brottsbalken om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom

Åklagarmyndigheten välkomnar utredningens förslag att omstrukturera återfallsskärpningsregeln i 29 kap. 4 § brottsbalken så att bestämmelsen förtydligas.

Åklagarmyndigheten ställer sig positiv till de föreslagna förändringarna i 34 kap. 5 § brottsbalken som innebär att huvudregeln vid återfall i brott under prøvotid är att hela reststraffet ska förklaras förverkat samt att domstolen, vid beaktande av särskilda skäl för att underlåta eller endast förverka reststraffet till viss del, även kan beakta hur långt tid som gått mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och återfallet. Att möjligheten att förverka villkorligt

² Prop. 1980/81:76 s 58.

³ Dir. 2023:115 och 2023:181 En översyn av straffskalorna samt ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem.

medgiven frihet vid konsumtionsdom tas bort har Åklagarmyndigheten inte heller någon invändning mot.

Kap. 12 Villkorlig frigivning och kap. 21 Villkorlig frigivning endast vid särskilda skäl och efter tre fjärdedelar

Starka skäl talar för att behålla den nuvarande ordningen med presumtion för villkorlig frigivning efter två tredjedelar. Åklagarmyndigheten instämmer således i utredningens slutsats att nuvarande system inte bör ändras.

Utredningen har på ett tydligt sätt belyst hur de nuvarande reglerna om villkorlig frigivning vuxit fram, presenterat forskning kring återfallsförebyggande arbete och effekter av längre tid i anstalt, bedömt kostnadseffektiviteten samt sammantaget vägt för- och nackdelar med en s.k. omvänd presumtion för villkorlig frigivning. Utredningen har dessutom på motsvarande sätt analyserat för- och nackdelar med en ändrad kvotdel. Den slutsats som utredningen landat i, dvs. att behålla nuvarande presumtion för villkorlig frigivning efter att två tredjedelar av straffet avtjänats, framstår således som väl underbyggt och genomtänkt. Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att systemet med villkorlig frigivning innehåller goda möjligheter till övervakning och kontroll och innebär ingripande och förutsebara sanktionsmöjligheter vid återfall och annan misskötsamhet. Presumtionen för villkorlig frigivning bör även ses som den mer kostnadseffektiva lösningen.

Utifrån den analys och de slutsatser som utredningen kommit fram till och som talar för att behålla presumtionen för villkorlig frigivning anser Åklagarmyndigheten att det inte är lämpligt att gå vidare med något av de alternativa förslagen.

Åklagarmyndigheten ser positivt på utredningens förslag om en ny paragraf i 26 kap. brottsbalken som närmare förklarar syftet med och innebörden av en villkorlig frigivning.

Kap. 13 Permission och särskilda utslussningsåtgärder samt kap. 22 En minskad möjlighet till permission för vissa dömda

Åklagarmyndigheten ser positivt på att det i permissionsprövningen ska kunna beaktas om den intagne har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten och förslaget att koppla deltagande i återfallsförebyggande åtgärder till permissionsprövningen.

Åklagarmyndigheten är i likhet med utredningen av uppfattningen att det alternativa förslaget inte bör genomföras. En generell begränsning av rätten till permissionen i stället för en individuell prövning försvårar det återfallsförebyggande arbetet. Syftet med en permission är att förbereda den dömde inför ett liv utanför anstalt samt tillse att han eller hon bibehåller kontakt med sin familj eller barn. 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 noteras att en generell begränsning av rätten till permission för en intagen som är involverad i en kriminell gruppering eller liknande inte är nödvändig eftersom det redan med hjälp av användningen av särskilda villkor går att begränsa en persons rätt till permission om det föreligger säkerhetsskäl för det, exempelvis om personen är brottsaktiv och med i ett kriminellt nätverk.

För det fall att regeringen avser att gå vidare med det alternativa förslaget bör det förtydligas vad som menas med *väl underbyggda uppgifter* om att den dömde är involverad i en kriminell gruppering. Det bör även förtydligas i vilken grad den dömde ska vara involverad i grupperingen.

Kap. 14 Avtjänande av fängelsestraff med elektronisk övervakning

Med utgångspunkt från de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka finns inget att invända emot förslagen. Åklagarmyndigheten konstaterar att det i betänkandet *Vägar till ett tryggare samhälle – Åtgärder för att motverka återfall i brott* (SOU 2024:54) har lämnats ett förslag om att tillämpningsområdet för intensivövervakning med elektronisk kontroll ska utvidgas till fängelsestraff med sammanlagd strafftid i högst ett år och sex månader. Åklagarmyndigheten kommer att återkomma med sin syn på det förslaget. Förslagen bör med fördel beredas tillsammans.

Kap. 15 Bör rymningar och avvikelser kriminaliseras?

Kap. 23 Kriminalisering av rymning

15.11.3 Utredningens sammanfattande bedömning och slutsats

Åklagarmyndigheten delar utredningens slutsats att rymningar och avvikelser inte bör kriminaliseras. Åklagarmyndigheten ifrågasätter inte utredningens uppfattning om att det i och för sig kan finnas godtagbara skäl för en kriminalisering. Åklagarmyndigheten instämmer dock i utredningens bedömning att det finns alternativa metoder som är tillräckligt effektiva för att motverka rymningar och andra avvikelser.

Åklagarmyndigheten vill särskilt framhålla att det kan ifrågasättas om en kriminalisering är en effektiv metod att förhindra avvikelser. Sett till det straff som en rymning kan förväntas leda till är det inte troligt att en kriminalisering skulle få avsedd handlingsdirigerande effekt. Många av de som avtjänar straff är redan dömda till långa fängelsestraff eller lång tid i sluten ungdomsvård. Risken att få avtjäna ytterligare en tid i anstalt eller på ett särskilt ungdomshem p.g.a. en rymning eller en avvikelse skulle därför förmodligen inte spela någon avgörande betydelse för att avstå från att rymma. Därtill är det troligt att de fall som en kriminalisering framförallt är avsedd att träffa kommer att omfattas av straffansvar avseende något annat brott med stöd av redan gällande regler, t.ex. vapenbrott eller våld/hot mot tjänsteman. Effekterna av en kriminalisering är således osäkra och existerande sanktionssystem tillräckliga.

Utifrån utredningens analys och slutsatser anser Åklagarmyndigheten således att övervägande skäl talar emot en kriminalisering och att det inte är lämpligt att gå vidare med det alternativa förslaget.

För det fall att regeringen går vidare med förslaget finns det skäl, utifrån vad utredning redovisar i avsnitt 15.1.1, att i det fortsatta lagstiftningsarbetet ytterligare analysera vilka frihetsberövanden som ska omfattas av straffansvar och om det finns skäl att särskilja de nu föreslagna frihetsberövandena. Vidare finns det skäl att titta närmare på vilka frihetsberövanden som ska omfattas av främjande av flykt (rymning) och om avsikten är att främjande av flykt ska ha en bredare tillämpning än rymning. Det kan finnas skäl att utreda om det är lämpligt att straffbuden omfattar olika frihetsberövanden. Ett klagande bör också göras om vilka situationer som främjande av flykt (rymning) avser att träffa i förhållande till medhjälp till rymning eller annan medverkan med stöd av 23 kap. 4 § brottsbalken.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av kammaråklagarna Maria Gylder, Kristin Stjernrup och Kristina Wik. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén och överåklagaren Peter Lundkvist deltagit.

Katarina Johansson Welin

Maria Gylder

Kristin Stjernrup

Kristina Wik

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättschefen

Biblioteket