

BESLUT
2025-06-27

Dnr SU FV-1904-25

Områdesnämnden för humanvetenskap

Stefan Helgesson
Vicerektor

Justitiedepartementet
Regeringskansliet

Handläggare:
Karolina Alveryd

Yttrande över remiss: Utkast till lagrådsremiss Skärpta regler för villkorlig frigivning

Områdesnämnden för humanvetenskap har ombetts att till Justitiedepartementet inkomma med synpunkter på remiss av *Utkast till lagrådsremiss Skärpta regler för villkorlig frigivning*. Denna har remitterats till Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten. Synpunkter har inkommit från Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten och redovisas i bifogade bilagor, som utgör områdesnämndens svar.

Stefan Helgesson

Karolina Alveryd

Juridiska fakultetskansliet

Områdesnämnden för humanvetenskap

Remissvar avseende Utkast till lagrådsremiss: Skärpta regler för villkorlig frigivning

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har genom remiss anmodats att yttra sig över det rubricerade utkastet till lagrådsremiss.

Förslagen i korthet

Utkastet innehåller ett antal förslag som alla syftar till att skärpa regelverket för villkorlig frigivning från fängelse. Förslagen är de följande. Den andel av strafftiden som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske höjs från två tredjedelar till tre fjärdedelar. Tröskeln för att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den dömd missköter sig under anstaltsvistelsen sänks. I vissa fall ska det vara möjligt att skjuta upp den villkorliga frigivningen om det finns en risk för att den dömd återfaller i allvarlig brottslighet. Allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad och alla fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning. Prövotiden efter villkorlig frigivning ska vara minst två år. Hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas vid återfall i brott under prövotiden och det inte ska ges någon ny villkorlig frigivning från den förverkade delen.

Allmänna synpunkter

Det remitterade utkastet till lagrådsremiss bygger huvudsakligen på de förslag som lämnades i SOU 2024:48. Juridiska fakultetsnämnden har i ett tidigare remissvar lämnat sina synpunkter på förslagen i den utredningen. Utkastet till lagrådsremiss innehåller emellertid också förslag som inte har behandlats i SOU 2024:48.

Det är svårt att frigöra sig från intrycket att departementet har valt att gå vidare med de repressiva delarna av förslagen i SOU 2024:48, men lämnat de förslag i utredningen som varit tänkta att balansera repressionshöjningarna därhän. De förslag som inte återfinns i utredningen men som presenteras i utkastet till lagrådsremiss innebär därutöver alla betydande repressionshöjningar. Vad gäller dessa förslag är beredningsunderlaget i detta skede mycket begränsat.

Enligt Juridiska fakultetsnämnden finns det inget i utkastet till lagrådsremiss som ger skäl att se annorlunda på förslagen eller övervägandena i SOU 2024:48. Tvärtom anser Juridiska fakultetsnämnden att alla de skäl som nämns i den utredningen kvarstår, liksom Juridiska fakultetsnämndens synpunkter på desamma.

Det finns inledningsvis också anledning att säga något om den allmänna motiveringen av förslagen i utkastet till lagrådsremiss. Utkastet tycks vara skrivet utifrån en dold premiss, bestående i att det skulle råda ett självklart samband mellan å ena sidan de politiska målen att minska brottsligheten och öka tryggheten – mål som i sig naturligtvis är okontroversiella – och å andra sidan genomförandet av generella repressionshöjningar. Samma sak kan sägas om många andra lagstiftningsärenden på straffrättens område från senare år. Förslagen framställs som om de vore den helt naturliga, logiska följden på ett antal samhällsproblem. Denna grundinställning gör att flera led saknas i argumentationen för förslagen, vilket i sin tur gör att styrkan i argumenten blir svåra att bedöma. Eller för att uttrycka sig mer rakt på sak: några egentliga argument presenteras helt enkelt inte. Istället används skrivningar om att det är ”nödvändigt” att genomföra specifika reformer eftersom brottsligheten förmodas te sig på ett visst sätt. Men hur slutsatsen – rätt partikulära reformer, exempelvis vad gäller längden på det allmänna fängelseminimum eller vad som helst – följer på de mycket generellt och floskulöst uttryckta premisserna – skrivningar som ”[s]amhället har genomgått stora förändringar de senaste åren” (s. 29) och liknande – framgår inte.

Det sagda blir särskilt påtagligt i den nu remitterade lagrådsremissen, eftersom det finns mycket som talar för att åtminstone vissa av de specifika förslag som remitteras kommer att leda till ökad brottslighet snarare än minskad sådan. Systemet med villkorlig frigivning är nämligen utformat just för att främja den dömdes återanpassning i samhället och därmed minska risken för återfall i brottslighet. I SOU 2024:48 redogörs på ett förtjänstfullt sätt för empirisk forskning som visar att villkorlig frigivning också fungerar brottsförebyggande i praktiken. Det kan också tilläggas att ett av huvudskälen till de förslag på ändrade regler om frihetsberövande påföljder för unga som presenterades i SOU 2023:44 var att ge möjlighet till villkorlig frigivning också från sådana påföljder, i brottsförebyggande syfte. Juridiska fakultetsnämnden kan inte se hur en generell nedmontering av systemet med villkorlig frigivning kommer att leda till mindre återfall, eftersom systemet bevisligen motverkar sådana återfall. I utkastet till lagrådsremiss presenteras heller inte någon empiri eller några andra skäl till varför minskad villkorlig frigivning skulle leda till ett minskat antal återfall. En ökad repression bör kunna motiveras på ett tydligt sätt, och därtill kommer att såväl kostnads- som effektivitetsskäl gör sig gällande. De åtgärder som föreslås bör motverka kriminaliteten på det mest effektiva sättet och till den lägsta kostnaden.

Den allmänna motiveringen av förslagen framstår kort sagt inte som övertygande. Repressionshöjningen framställs vid ett ytligt betraktande som ett medel för att uppnå vissa mål – minskad brottslighet och ökad trygghet – men tycks vid en närmare granskning utgöra ett mål i sig.

Juridiska fakultetsnämnden påpekar också att den stora mängd mycket omfattande förändringar av det straffrättsliga regelverket i skärpande som har skett på senare år, och som planeras att genomföras i den närmaste framtiden, gör det svårt att bedöma den

generella repressionsnivån. Det är med andra ord svårt att veta hur enskilda förslag ska bedömas i relation till det förändrade straffrättssystemet i dess helhet.

Rent praktiskt kan konstateras att belastningen på Kriminalvården redan är synnerligen besvärande, och kan förväntas öka högst betänkligt om de generella skärpningar av alla – alla – fängelsestraff som föreslås i utkastet till lagrådsremiss också genomförs. Kriminalvården har redan i dagsläget betydande svårigheter att genomföra sitt kärnuppdrag.

Utöver de anförda principiella synpunkterna finns en mer teknisk synpunkt av allmän karaktär. En konsekvens av att reglerna för villkorlig frigivning skärps är att fler dömda kommer att avtjäna en större del av sitt straff på anstalt. Det innebär att det kommer att finnas mindre villkorlig frigivning att förverka vid återfall. På så sätt kommer skärpta regler om villkorlig frigivning göra att möjligheterna att ta hänsyn till återfall vid påföljdsbestämningen minskar.

Förslaget om ändrad kvotdel för villkorlig frigivning

Vad gäller frågan om kvotdelen för när villkorlig frigivning ska ske *avstyrker* Juridiska fakultetsnämnden förslagen i lagrådsremissen. Juridiska fakultetsnämnden anser att slutsatsen i SOU 2024:48 – att nuvarande system med villkorlig frigivning efter att två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats ska behållas – är övertygande och väl underbyggd. Det bör i sammanhanget nämnas att samtliga tunga remissinstanser delat de synpunkter som lämnades i dessa delar i SOU 2024:48 (vilket också framgår av redogörelsen i lagrådsremissen, se s. 31 f.).

De skäl som anges i lagrådsremissen för att ändå gå vidare med förslaget är att den nu gällande kvotdelen har varit densamma i drygt 25 år trots att brottsligheten har förändrats under denna tid, liksom att ”samhällets syn på brottslighet generellt förändrats på ett sådant sätt att det finns ett behov av att skärpa regelverket” (s. 31). Det anges också att en förändrad kvotdel är av betydelse för ”trovärdigheten” i straffsystemet (s. 34). Liknande motiveringar har förekommit i flera andra lagstiftningsärenden gällande repressionshöjningar på senare tid.

Vad gäller ”samhällets syn på brottslighet” är uttalandet empiriskt och bör åtminstone i någon mån beläggas för att vara trovärdigt. Detsamma gäller frågan om systemets trovärdighet. Om ett sådant påstående inte beläggs med någon form av skäl eller argument blir det mest tomma ord. Och tomma ord är ingen bra grund för att göra genomgripande förändringar av påföljdssystemet.

Förslaget om att sänka tröskeln för uppskjuten villkorlig frigivning

Juridiska fakultetsnämnden *avstyrker* förslagen i utkastet till lagrådsremiss. Reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning reformerades så sent som 2021 i skärpande riktning. Av allt att döma har denna förändring lett till att villkorlig frigivning skjuts upp i betydligt fler fall än tidigare. Reformen verkar med andra ord ha fått avsedd effekt. Reglerna har dock inte utvärderats på ett systematiskt sätt. De var inte heller föremål för behandling i SOU 2024:48. Underlaget för att återigen skärpa reglerna för uppskjuten villkorlig frigivning framstår mot denna bakgrund som minst sagt tunt. Juridiska fakultetsnämnden

anser att det vore klokt att utvärdera effekterna av gällande regelverk innan man återigen ändrar i detsamma.

Förslaget om att skjuta upp den villkorliga frigivningen om det finns en risk återfall i allvarlig brottslighet

Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslagen i utkastet till lagrådsremiss. Förslagen har inte behandlats i SOU 2024:48. Enligt förslaget ska Kriminalvården fatta beslut om att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp på grund av risk för återfall i allvarlig brottslighet. Det är ett väl belagt faktum att sådana återfallsprognoser är svåra – eller snarare omöjliga – att göra på ett tillförlitligt sätt. Ingenting som sägs utkastet till lagrådsremiss ger skäl att revidera en sådan uppfattning. De rättssäkerhetsproblem och risker för bristande likabehandling som är förknippade med förslaget ligger i öppen dag. I sammanhanget kan utöver SOU 2024:48 hänvisas SOU 2017:61, där det sagda beläggs på ett övertygande sätt.

Förslaget om att allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad och alla fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning.

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker förslaget, med en erinran. Som har nämnts finns det mycket som talar för att systemet med villkorlig frigivning fungerar brottsförebyggande. Utifrån en målsättning att minska brottsligheten är det därför ett klokt förslag att låta systemet omfatta också de kortaste fängelsestraffen. Så som förslaget är utformat finns emellertid en risk för en betydande tröskel i straffvärde mellan bötesmaximum och fängelseminimum. Ett förhöjt fängelseminimum bör därför enligt juridiska fakultetsnämnden kombineras med ett förhöjt bötesmaximum, i enlighet med förslagen i SOU 2024:48. Det skulle innebära att det vore möjligt att döma till böter i fler fall än enligt dagens regelverk, vilket vore önskvärt.

Juridiska fakultetsnämnden lämnar övriga förslag i utkastet till lagrådsremiss utan erinran.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, Jane Reichel. Yttrandet har beretts av docent Erik Svensson. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Jane Reichel

Karolina Alveryd



BESLUT

2025-06-19

Dnr SU SU FV-1904-25

Handläggare:
Anders Nilsson
Handläggare
Samhällsvetenskapliga
fakultetskansliet

Remissvar: Skärpta regler för villkorlig frigivning (utkast till lagrådsremiss)

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har fått möjlighet att yttra sig över utkast till lagrådsremiss Skärpta regler för villkorlig frigivning.

Synpunkter har lämnats av Kriminologiska institutionen vilka utgör Samhällsvetenskapliga fakultetsnämndens svar, se bilaga.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus Yvonne Svanström. Föredragande har varit handläggare Anders Nilsson.

Kriminologiska institutionens bidrag till Stockholms universitets remissvar på

Skärpta regler för villkorlig frigivning (utkast till lagrådsremiss)

Sammanfattning av institutionens bedömning

Institutionen avvisar förslag om skärpta regler för villkorlig frigivning

- då bakgrundsbeskrivningen av behovet av skärpta regler inte är trovärdig
- då återfallen i allvarlig brottslighet inte tycks minska med tiden för villkorlig frigivning
- då prognosinstrumenten för att avgöra risk för återfall i allvarlig brottslighet är mycket osäkra
- då ett ökat samhällsskydd av längre inspärning är tydligt begränsat
- då kostnaderna för den ökade inspärningen är avsevärda.

Förslaget till utkast till lagrådsremiss

De huvudsakliga förslagen i regeringens förslag till lagrådsremiss är

- att den minsta tiden i anstalt innan villkorlig frigivning höjs från 2/3 till 3/4
- att tröskeln för villkorlig frigivning höjs vid misskötsamhet
- att möjligheten införs att skjuta upp den villkorliga frigivningen vid risk för återfall i allvarlig brottslighet med sex månader i taget
- att prövotiden för den villkorliga frigivningen höjs från minst ett till minst två år
- att hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas vid återfall i brott under prövotiden.

Tidigare bedömningar av skärpta regler för villkorlig frigivning

Frågan om en skärpning av reglerna för villkorlig frigivning behandlades av en utredning 2017, *Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott (SOU 2017:61)*. Utredningen ansåg inte att risk för återfall i allvarlig brottslighet skulle utgöra skäl mot villkorlig frigivning. Den aktuella lagrådsremissen utgår från utredningen *Ett ändamålsenligt samhällsskydd (SOU 2024:48)*. Denna utredning avrådde från att höja gränsen för villkorlig frigivning från 2/3 till 3/4. Det gjorde också majoriteten av remissinstanserna. Detta anges i utkastet till lagrådsremiss. Regeringen väljer tydligt att gå emot både utredningar och remissinstanser.

Institutionens bedömning

Skälen för skärpta regler för villkorlig frigivning

Flera skäl anges inledningsvis för behovet av skärpning av reglerna för villkorlig frigivning: ökning av grov våldsbrottslighet och den systematiska och organiserade brottsligheten,

Polismyndighetens skattning om 14 000 gängkriminella och 48 000 som har kopplingar till kriminella nätverk, straffsystemets centrala betydelse för att uppnå även en liten effekt för att minska människors lidande, förflyttning av fokus från gärningspersonen till brottsoffret, en förändrad syn på brottsligheten och att en skärpning måste ske för att straffsystemets trovärdighet inte ska ifrågasättas.

Dessa olika argument leder fram till slutsatsen: ”Det står dock klart att dagens regelverk på ett övergripande plan brister i precision och skärpa”, och att samhällsskyddet måste stärkas genom att reglerna för villkorlig frigivning stramas upp. Dessa skäl är numer legio i kriminalpolitiska utredningar och lagförslag och används slentrianmässigt. De allmänna skälen ska här först kort kommenteras och därefter granskas de förväntade brottsminskande effekterna av skärpta regler för villkorlig frigivning.

Vad gäller påståendet om straffsystemets centrala roll för att uppnå även små effekter blir frågan hur små effekterna kan vara för att berättiga den oerhörda expansionen som skett av strafflagstiftningen. Att påvisa dessa små effekter torde vara mycket svårt medan det är lätt att konstatera de kraftigt ökade kostnaderna för den ökade straffrättsliga kontrollen.

Innebörden av att fokus nu flyttats från gärningspersonen till brottsoffret är inte helt klar. Brottsoffret har lyfts fram i budgetpropositionerna sedan åtminstone 1990-talet. För övrigt har fokus på gärningspersonen genom straff och andra åtgärder haft som syfte att minska återfallen och därmed minska risken för att någon blir brottsoffer.

En skärpt syn på brottsligheten sägs kräva skärpta straff. Detta är ett påstående som ofta förs fram och som inte belagts. Justitieministern i Alliansregeringen hänvisade till det allmänna rättsmedvetandet vid presentationen av en lagrådsremiss för skärpta straff för allvarliga våldsbrott (Ask 2010). En svensk undersökning om allmänhetens inställning till straff, som publicerades samma år, visade att ministrarnas påstående inte hade stöd i data (Jerre & Tham 2010). Allmänheten ville i genomsnitt ha samma straff som de som dömdes ut i domstol eller lägre. Enligt de årliga mätningar som utförs av SOM-institutet vid Göteborgs Universitet är tilliten till domstolarna ökande sedan sekelskiftet (SOM-institutet). Det förefaller för övrigt inte särskilt troligt att tidigare generationer skulle ha sett mindre allvarligt på mord än dagens.

Återfall vid olika tidpunkt för villkorlig frigivning

Forskning från USA visar att en förkortning av den villkorliga frigivningen riskerar att öka både misskötsamhet under anstaltstiden och risken för återfall efter frigivning (Kuziemko 2012; Macdonald 2024). Detta kan förklaras med att en förkortning av den villkorliga frigivningen riskerar minska de incitament till skötsamhet som den tidiga frigivningen medför – både när det gäller risken för misskötsamhet och viljan att delta i rehabiliterande insatser, vilket påverkar återfallsrisken.

Dessa resultat bör ställas mot svensk forskning som har studerat effekterna av förändringar i den villkorliga frigivningen och hur dessa påverkar risken för återfall vid frigivning. De två studierna i ämnet (Al Weswasi et al. 2022; Hjalmarsson & Lindqvist 2022) finner inget stöd för att förändringar i den villkorliga frigivningen ökar sannolikheten att lagföras för nya brott efter frigivningen. Inte heller finner dessa studier stöd för att det finns några långsiktiga reduktioner i risken för återfall efter förändringar av tidpunkten för den villkorliga frigivningen.

Även om dessa två studier är utförda i en svensk kontext och därför mer applicerbara på svenska förhållanden, bör det understrykas att de studerade förändringarna gällde där villkorlig frigivning gick från två tredjedelar till halvtidsfrigivning och vice versa. De studier från USA som nämnts ovan analyserar skärpningar i tidpunkten för den villkorliga frigivningen som ligger närmare de skärpningar som efterfrågas (intagna behövde sitta av cirka 80 procent av strafftiden innan frigivningen) i utkastet till lagrådsremissen. Även dessa studier är relevanta att beakta i sammanhanget, särskilt då den villkorliga frigivningen nu är fakultativ i Sverige, dvs. beteendet under anstaltsvistelsen kan påverka tiden för frigivningen.

En fast tidpunkt för den villkorliga frigivningen ger större rättssäkerhet. Om det finns stöd för incitament för skötsamhet om den villkorliga frigivningen är villkorad, så verkar det rimligt att skötsamheten påverkas av hur lång tid som ”kan tjänas” genom skötsamhet. Det kan i teorin tänkas finnas en ”tipping point” där den villkorliga frigivningen blir så pass kort att incitamenten att sköta sig under vistelsen – och därmed ta del av den tidiga frigivningen – inte längre blir meningsfull nog för att påverka beteendet hos många intagna. Enligt Tidöavtalet ska villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas. Incitamentet för skötsamhet under anstaltstiden försvinner då. Förslaget om att hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas vid återfall i brott under prøvotiden riskerar också att kraftigt begränsa de incitament som finns för gott uppförande när personen återinförs i anstalt efter misskötsamhet under prøvotiden.

Tidsobestämd säkerhetspåföljd

Den tidsobestämda säkerhetspåföljden, som utredningen föreslog, har nu resulterat i ett lagförslag om att den villkorliga frigivningen skjuts upp med sex månader i taget vid risk för återfall i allvarlig brottslighet (dom till minst fyra års fängelse för brott mot person och minst två års fängelse vid organiserad brottslighet). Detta innebär i praktiken ett tidsobestämt straff även om det inte döms ut i domstol.

Tidsobestämda straff har successivt avvecklats i Sverige från och med att brottsbalken infördes 1965, de har avvisats av en tidigare utredning och de strider mot straffvärdesprincipen. Förslaget i utkastet till lagrådsremiss berättigas genom exemplet våldtäkt mot barn. Här förs ett nytt brott in skilt från den gängrelaterade brottsligheten och den organiserade brottsligheten som inledningsvis fått berättiga vikten av ökad inspärning. Enligt den utredning som ligger till grund för förslaget till lagrådsremiss är för övrigt sannolikheten för återfall i ett grovt sexualbrott för den som tidigare dömts för ett sådant brott två procent (SOU 2024:48).

Förslaget om en uppskjuten villkorlig frigivning bygger på att en någorlunda säker prognos om återfall i allvarlig brottslighet kan göras. Kriminologisk forskning visar generellt att prediktionsförmågan är låg vad gäller möjligheten att förutse kommande brottslighet utifrån tidigare brottslighet och andra riskfaktorer (t.ex. Hörnqvist 2007; Carlsson och Sivertsson 2022). De falska positiva, dvs. de individer som bedöms återfalla men inte gör det, kommer att bli många. Återfall i allvarlig brottslighet är särskilt svårt att prognosticera. Skälet är här också att de grovsta brotten är de minst vanliga.

Kriminalvården är tydlig med att de riskbedömningsinstrument som används för att bedöma intagnas risk för återfall generellt tenderar att överskatta risker (Kriminalvården 2023). Denna överskattning har å ena sidan fördelen att instrumenten ofta lyckas identifiera de individer som faktiskt återfaller men sker å andra sidan på bekostnad av att en ofta ännu större grupp personer felaktigt klassificeras som högriskindivider, dvs. de visar sig senare inte återfalla.

Kriminalvårdens egen utvärdering av deras riskbedömningsinstrument visar att enbart 32 procent av dem som skattades ha förhöjd risk för återfall senare också återföll (Kriminalvården 2019). Bland intagna med våldsbrottshistorik som bedömdes ha hög risk för återfall var det knappt hälften som senare återföll.

En nyligen publicerad metastudie analyserade 36 studier som var för sig undersökte riskbedömningsinstrument som används i samband med straffutdömning (Fazel et al. 2022). Sammanfattningsvis visade metastudien att tillförlitligheten hos de tillgängliga riskbedömningsinstrumenten varierade från dålig till måttlig träffsäkerhet. Författarna drog därför slutsatsen att riskbedömningsinstrument bör användas med försiktighet vid straffmättningsbeslut.

De nämnda studierna rör möjligheten att predicera återfall generellt. Förslagen i utkastet till lagrådsremiss berättigas av vikten av att förhindra återfall i särskilt allvarlig brottslighet. Gällande allvarlig brottslighet som prediktor för fortsatt allvarlig brottslighet tog utredningen *Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott* (SOU 2017:61) fram återfallsstatistik för personer dömda för allvarlig brottslighet åren 2000 – 2013. Bland dessa personer var det enbart tre procent som, inom ett år efter frigivningen, återföll i ny allvarlig vålds-, sexual- eller organiserad brottslighet. Detta understryker ytterligare svårigheterna att hitta tillförlitliga indikatorer för att särskilja individer som kommer att återfalla från dem som inte kommer att göra det. Utkastet till lagrådsremiss tar inte upp dessa problem med att i praktiken göra någorlunda säkra prognoser för återfall i allvarlig brottslighet.

Frågan är också hur förlängningarna av fängelsestraffet med ett halvår i taget ska användas. Ska behandling då sättas in som kanske prövats tidigare men tydligen inte kvalificerat för villkorlig frigivning? Ska individen tvingas in i behandlingsprogram han tidigare motsatt sig och har sådana ofrivilliga behandlingar visat sig minska risken för återfall? Ett aktuellt exempel kan användas för att illustrera frågan om vilken effekten av uppskjuten villkorlig frigivning kan tänkas bli för återfall. En person döms till fem års fängelse för flera våldtäkter. Han friges villkorligt efter 2/3 av straffet och misstänks snart igen för nya våldtäkter. Med en ny dom på fem år lär han enligt förslaget till lagrådsremiss att få sitta tiden ut (minus två månader för frivårdsåtgärder). Är det rimligt att förvänta sig att risken för att personen gör sig skyldig till våldtäkt minskar därför att han blir frigiven efter 58 månader i stället för efter 40?

Det är självfallet viktigt att försöka förhindra återfall i de allvarligaste brotten. Av personer som gör sig skyldiga till allvarlig brottslighet döms ett antal till det tidsbestämda straffet rättspsykiatrisk vård. Ett ytterligare litet antal kan vara i behov av tidsbestämda straff utan att fylla de kriterier för allvarlig psykisk störning som nu krävs för rättspsykiatrisk vård. Förslaget till lagrådsremiss hade kunnat överväga om personer präglade av kraftig personlighetsstörning eller starkt tvångsmässiga beteenden också skulle kunna dömas till rättspsykiatrisk vård.

En förlängning av tiden i fängelse med minst sex månader innebär en tid i fängelse som är betydligt längre än den genomsnittliga tiden för ett fängelsestraff i Sverige. Längden på långa fängelsestraff kommer då att i praktiken inom ramen för 75 till 100 procent av fängelsestraffet att bestämmas av tjänstemän vid Kriminalvården eller Medicinalverket. Om i stället det tidsbestämda straffet rättspsykiatrisk vård något utvidgas för dem med tydlig risk att återfalla i grova brott mot person, så kommer bedömningen att flyttas till domstol. Domen ges då i en offentlig process, där den åtalade har en försvarsadvokat och där professionella domare och nämndemän sedan fattar beslut om straffet. Tjänstemän kommer fortfarande att göra bedömningar rörande när någon kan friges från straffet rättspsykiatrisk vård, men detta straff kan omgärdas av tydligare juridiska restriktioner. Med en lagstiftning i riktning mot allt

längre fängelsestraff och där det odefinierade ”organiserad brottslighet” ges allt större betydelse riskerar förslaget till lagstiftning att bli okontrollerbart på tjänstemannanivå.

Samhällsskydd genom inkapacitering

Samhällsskyddet förväntas stärkas främst genom att förslaget får effekter i form av inkapacitering, dvs. oskadliggörande genom att den som sitter inne inte begår brott ute i samhället. Selektivt anges i utkastet till lagrådsremiss några äldre studier som stöd för att inkapacitering skulle vara brottshindrande.

Det finns ett visst empiriskt stöd för att inkapacitering fungerar brottsämmande på individnivå men denna effekt är isolerad till enbart den tid när individen är inlåst. Det ska också tydligt framhållas att inkapaciteringens förmåga att stävja brott är komplex och vilar på en rad antaganden, inkl. vilka brott som faktiskt främst förhindras. De centrala antaganden som inkapacitering bygger på för att det ska kunna påstås finnas en märkbar inkapaciteringseffekt är: 1) att individen inte fortsätter bryta mot lagen när denne är inlåst, och 2) att individens brott inte ersätts av en annan individs brottslighet.

Den allt oftare återopade idén om fängelsestraffets inkapaciterande effekt har redan inneburit en stark platsbrist på fängelserna. Under senaste decenniet har det skett en ökning med tio gånger av misshandelsamhet samt våld och hot mellan intagna och mot Kriminalvårdens personal (Kriminalvården 2024). Brott under anstaltstiden har också redovisats av Brå (2017). Detta bör vägas in när man bedömer den omfattning av brottsreduktionen som inkapacitering antas ha på individnivå.

Gällande det andra antagandet är det av särskild vikt för utkastet till lagrådsremiss. Skälen till de förslag som presenteras fokuserar – av förståeliga skäl – på organiserad och grov brottslighet. Detta är en typ av brottslighet som delvis kännetecknas av hög nyrekrytering, vilket innebär att den individuella inkapaciteringseffekt som uppstår när en person fängslas inte sällan ersätts av en annan persons brottslighet. Utkastet till lagrådsremiss anger Polismyndighetens skattning, som det finns goda skäl att förhålla sig skeptisk till, om 14 000 gängkriminella och 48 000 som har kopplingar till kriminella nätverk, innebär alltså att många kan tänkas stå i kö för att ta de inspärrades plats. I en tidigare skattning av inkapaciteringseffekter i Sverige har grövre narkotikabrott lämnats därhän pga. antaganden om ersättningseffekter (Andersson 1991).

Vid sidan av dessa antaganden, som måste uppfyllas för att inkapaciteringseffekten ska kunna påstås ha en kännbar brottsreducerande verkan ur ett samhällsperspektiv, är det viktigt att lyfta fram vilka brott det faktiskt är som främst förhindras. Det finns en samstämmighet i den empiriska forskningen om att den inkapaciteringseffekt som uppmätts till stor del består av motverkade ringa narkotikabrott, trafikbrott och stöldbrott. Det rör sig således sällan om att allvarliga brott mot liv och hälsa förhindras, vilket är föremålet för förslagen om skärpta regler för den villkorliga frigivningen.

År 2004 skärpte Nederländerna straffen avsevärt för återfallsbrott och en analys av den inkapaciteringseffekt som uppstod till följd av reformen visade att enbart 5 procent av de förhindrade brotten avsåg våldsbrott (Tollenaar et al. 2014). Majoriteten av de brott som motverkades var stöldbrott (varav till 90 procent snatterier) och vandalisering. År 2006 frigavs en tredjedel av alla intagna i Italien tidigare än planerat och en inkapaciteringsanalys av detta visade att majoriteten av de brott som skulle ha förhindrats – om individerna istället hade varit kvar i fängelse – bestod av stöldbrott. Några nämnvärda inkapaciteringseffekter kunde inte påvisas för vålds- eller sexualbrott. I en nyligen publicerad svensk studie (som

emellertid fokuserar på personer dömda till fängelse för första gången) visar resultaten att majoriteten av den uppmätta inkapaciteringseffekten avser förhindrade narkotika- och trafikbrott (Al Weswasi 2024). Endast 15 procent av effekten avsåg våldsbrott.

Gällande den studie av Ahlberg (1990) som hänvisas till i utkastet bör det påpekas att von Hofer (1993) i en senare studie försökte replikera Ahlbergs resultat med hjälp av mer tillförlitliga data och en förbättrad metod. von Hofer fann då att den uppskattade inkapaciteringseffekten i Ahlbergs studie var överskattad och att det faktiska antalet förhindrade brott var avsevärt lägre.

Med detta i åtanke kan det konstateras att de inkapaciteringseffekter som efterfrågas i utkastet i bästa fall är modesta. Samtidigt är risken för falska positiva stor. Intagna som blivit felaktigt klassificerade som återfallsbenägna, kan tänkas öka återfallen pga. felaktig behandling och upplevd orättvisa. De inkapaciteringseffekter som påstås föreligga kan i sin helhet försvinna om straffet i sig visar sig generera ökad brottslighet till följd av själva vistelsen.

Fängelsebeläggningen i Sverige har också ökat med 75 procent det senaste decenniet. Ingenstans i utkastet till lagrådsremiss reflekteras över om detta haft någon inkapaciterande effekt. En förlängning av anstaltsvistelsen från 2/3 till 3/4 innebär en tydligt ökad belastning på fängelsebeläggningen. Att det skulle få någon större inkapaciterande effekt är dock tveksamt. Den genomsnittliga utdömda fängelse tiden 2024 var 15 månader. Vid 2/3-frigivning blir anstaltsvistelsen 10 månader, vid 3/4-frigivning 11.

Det bör även framhållas att en förskjutning av den villkorliga frigivningen från 2/3 till 3/4 skulle innebära en skärpning som avviker från praxis i flera andra europeiska länder. Övriga nordiska länder tillämpar exempelvis villkorlig frigivning efter 2/3 eller efter halva strafftiden (SOU 2017:6). Även i Tyskland och England sker villkorlig frigivning efter 2/3 av strafftiden eller efter halva tiden. Även om reglerna varierar i detaljer mellan länderna och frigivning i vissa fall är villkorad snarare än automatisk, visar denna diskrepans att förslaget utgör ett avsteg från rådande praxis i flera andra närliggande länder.

Kostnader

Enligt utkastet till lagrådsremiss har straffsystemet central betydelse för att uppnå även en liten effekt för att minska människors lidande. Med detta argument kan en skärpning av det straffrättsliga systemets repression egentligen aldrig ifrågasättas. En utvidgning av straffen, här skärpta regler för villkorlig frigivning, medför dock kostnader. För Kriminalvården innebär förslagen en ytterligare stark press i ett mycket ansträngt läge. En kostnad i form av ett utökat antal fängelseplatser måste också alltid ställas mot hur medlen alternativt kunde användas i brottsförebyggande syfte. De tydliga kontrollkostnaderna i form av ökat våld på anstalterna till följd av överbeläggning berättigad med hänvisning till ökad inkapacitering har redan tagits upp. Alternativa användningar av kostnaderna för den ökade inkapaciteringen kan också lyftas fram. Regeringens förslag till skärpta regler för villkorlig frigivning beräknas av utredningen till fyra miljarder. Detta motsvarar kostnaderna för 5 000 nya lärare, något som kan förväntas få en brottsförebyggande effekt.

Slutsats

Kriminologiska institutionen avvisar förslagen om skärpta regler för villkorlig frigivning.

Referenslista

- Ahlberg, J. (1990). Inkapacitering: Effekter av förändrade strafftider. Brå-rapport 1990:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Al Weswasi E, Sivertsson F, Bäckman O, Nilsson A (2022). Does sentence length affect the risk for criminal recidivism? A quasi-experimental study of three policy reforms in Sweden. *J Exp Criminol*, 19, 971–999
- Al Weswasi E (2024). Estimating the incapacitation effect among first-time incarcerated offenders. *European Journal of Criminology*, 21(6):799–829.
- Andersson, Jan, (1991). Kriminella karriärer och påföljdsval. Projekt Metropolitan. Sociologiska institutionen, Stockholm universitet.
- Ask, B. (2010). Presskonferens 28 januari 2010.
- Brå. (2017). Intagnas brott under påföljden. Kortanalys 5/2017.
- Buonanno P, Raphael S (2013) Incarceration and incapacitation: Evidence from the 2006 Italian collective pardon. *American Economic Review*, 103:2437–65.
- Carlsson, C., & Sivertsson, F. (2022). Ungdomsbrottslighet ur ett livsförloppsperspektiv. I Estrada, F., Flyghed, J., & Nilsson, A. (2022). Den svenska ungdomsbrottsligheten. Studentlitteratur AB.
- Fazel, S., Burghart, M., Fanshawe, T., Gil, S. D., Monahan, J., & Yu, R. (2022). The predictive performance of criminal risk assessment tools used at sentencing: Systematic review of validation studies. *Journal of Criminal Justice*, 81, 101902.
- Hjalmarsson R, Lindquist MJ (2022). The health effects of prison. *American Economic Journal: Applied Economics* 14:234–270.
- von Hofer, H. (1993). Fängelset. Uppkomst–avskräckning–inkapacitering. Tre kriminologiska studier. Stockholm, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Hörnqvist, M. (2007). Psykopatfabriken Det olyckliga äktenskapet mellan kriminalvård och psykopatforskning. I: Brott i välfärden. Om brottslighet, utsatthet och kriminalpolitik. Festschrift till Henrik Tham. Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen.
- Jerre, K. & Tham, H. (2010). *Svenskarnas syn på straff*. Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen.
- Kriminalvården. (2019). Utvärdering av den prediktiva validiteten för RBM-B i en grupp klienter med kriminalvårdspåföljd 2014–2015.
- Kriminalvården (2023). Kort om riskbedömningar av klienter
- Kriminalvården. (2024). Årsredovisning 2024.
- Kriminologiska institutionens remissvar på SOU 2002:3, Psykisk störning, brott och ansvar. Betänkande av psykansvarskommittén, https://www.su.se/polopoly_fs/1.573755.1632237195!/menu/standard/file/2002rs_SOU2002_3.pdf.

Kuziemko I (2012) How should inmates be released from prison? An assessment of parole versus fixed-sentence regimes. *The Quarterly Journal of Economics* 128:371–424.

Macdonald D (2024) Truth in Sentencing, Incentives and Recidivism.

SOM-institutet. Svenska trender. Göteborgs universitet.

SOU 2002:3, Psykisk störning, brott och ansvar. Betänkande av psykansvarskommittén.

SOU 2017:6, Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott.

SOU 2024:48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen.

Tollenaar N, van der Laan AM, van der Heijden PGM (2014) Effectiveness of a prolonged incarceration and rehabilitation measure for high-frequency offenders. *J Exp Criminol* 10:29–58.

Remissvaret har beretts av Enes Al-Weswasi och Henrik Tham