

Regeringens proposition

2005/06:35

Lag om omvandling av fängelse på livstid

Prop.
2005/06:35

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 oktober 2005

Göran Persson

Berit Andnor
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om omvandling av fängelse på livstid som bl.a. syftar till att förbättra förutsebarheten för såväl de livstidsdömda som kriminalvården samt att stärka de livstidsdömdas rättssäkerhet.

Lagen föreslås gälla personer som i Sverige avtjänar fängelse på livstid, med undantag för dem som dömts av någon av Förenta nationernas tribunaler för brott mot internationell humanitär rätt eller av Internationella brottmålsdomstolen och som överförts hit för verkställighet.

En ansökan om omvandling får göras av den dömda eller, när det finns särskilda skäl, av Kriminalvårdsstyrelsen (KVS). En sådan ansökan får göras när den dömda har avtjänat minst tio år av straffet. Vid avslag får en ny ansökan göras tidigast ett år efter att beslutet har vunnit laga kraft. En målsägande, som begärt det, skall underrättas om den dömda eller KVS ansöker om omvandling.

Vid omvandlingsprövningen skall, enligt förslaget, särskilt beaktas den tid som den dömda har avtjänat, vad som av domen framgår om de omständigheter som legat till grund för straffmätningen, om det finns risk för att den dömda återfaller i brottslighet av allvarligt slag, om den dömda har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten och om han eller hon har medverkat till att främja sin anpassning i samhället. Bifall till en ansökan innebär enligt förslaget att ett fängelsestraff på viss tid bestäms. Längden av fängelsestraffet föreslås bestämmas med utgångspunkt från avtjänandetiden och med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning samt den dömdes behov av åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet. Fängelsestraffets längd får inte understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut.

Ansökningar om omvandling av livstids fängelse skall enligt förslaget Prop. 2005/06:35 prövas av Örebro tingsrätt. Prövningen utformas som ett tvåpartsförfarande och åklagaren är den dömdes motpart. Den dömde skall ha rätt till offentligt biträde.

Domstolens handläggning regleras enligt särskilda bestämmelser i den nya lagen och i övrigt enligt rättegångsbalken.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 november 2006.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Lagtext.....	6
2.1	Förslag till lag om omvandling av fängelse på livstid	6
2.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	8
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt	9
2.4	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)...	11
3	Ärendet och dess beredning.....	12
4	Gällande rätt och nuvarande förhållanden.....	13
4.1	Livstidsstraff	13
4.2	Verkställighet av livstidsstraff	14
4.3	Nåd.....	15
4.4	Villkorlig frigivning m.m.....	17
5	Allmänna utgångspunkter för en reform	18
6	Omvandling av fängelse på livstid	21
6.1	Ett nytt system införs	21
6.2	Prövningsorganet	24
6.3	Tillämpningsområdet	28
6.4	Ansökan om omvandling och tidpunkten för prövningen	32
6.5	Omvandlingsprövningen.....	36
6.6	Övriga frågor rörande verkställigheten efter beslut om omvandling	43
7	Domstolsprövningen.....	45
7.1	Tvåpartsförfarande	45
7.2	Offentligt biträde.....	47
7.3	Närmare om handläggningen.....	49
7.4	Sekretess	54
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	56
9	Ekonomiska konsekvenser	57
10	Författningskommentar	59
10.1	Förslaget till lag om omvandling av fängelse på livstid ...	59
10.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	65
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt	65
10.4	Förslaget till lag om ändring av sekretesslagen (1980:100).....	66
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet (SOU 2002:26).....	67
Bilaga 2	Lagförslagen i betänkandet (SOU 2002:26).....	76
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna – Betänkandet	80
Bilaga 4	Lagförslagen i utkastet till lagrådsremiss	81
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna – Utkastet.....	85
Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag	86

Bilaga 7	Lagrådets yttrande	91	Prop. 2005/06:35
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 20 oktober 2005	93	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2005/06:35

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om omvandling av fängelse på livstid,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om omvandling av fängelse på livstid

Häri genom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller omvandling av fängelse på livstid till fängelse på viss tid.

Lagen gäller inte för personer som har överförts hit för verkställighet av fängelsestraff med stöd av lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt eller lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen.

Att regeringen genom nåd får efterge eller mildra brottspåföljd framgår av 11 kap. 13 § regeringsformen.

Ansökan om omvandling

2 § En ansökan om omvandling får göras av den dömda eller, när det finns särskilda skäl, av Kriminalvårdsstyrelsen. Kriminalvårdsstyrelsens beslut att ansöka om omvandling får inte överklagas.

3 § En ansökan får göras när den dömda har avtjänat minst tio år av livstidsstraffet. Om ansökan avslås, får en ny ansökan göras tidigast ett år efter det att beslutet vunnit laga kraft.

4 § Vid prövning av omvandling skall särskilt beaktas den tid som den dömda har avtjänat, vad som av domen framgår om de omständigheter som legat till grund för straffmätningen, om det finns risk för att den dömda återfaller i brottslighet av allvarligt slag, om den dömda har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten och om den dömda har medverkat till att främja sin anpassning i samhället.

Om ansökan bifalls skall det utdömda livstidsstraffet omvandlas till fängelse på viss tid.

Fängelsestraffets längd skall bestämmas med utgångspunkt från den tid som den dömda har avtjänat och med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning samt den dömdes behov av åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet. Fängelsestraffets längd får inte understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut.

5 § Vid prövning av omvandling skall sådana villkor följas som har uppställts vid överförande av verkställighet av straffet från en annan stat till Sverige.

6 § En ansökan om omvandling tas upp av Örebro tingsrätt. Ansökan skall vara skriftlig.

7 § Åklagaren skall vara den dömdes motpart.

8 § För den dömden skall offentligt biträde förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

9 § Rätten skall, om det inte är uppenbart obehövt, inhämta yttrande från Kriminalvårdsstyrelsen.

10 § Rätten får inhämta en utredning med utlåtande om risken för att den dömden återfaller i brottslighet. Föreskrifter om genomförande av en sådan utredning meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En ansökan får inte bifallas utan att en utredning enligt första stycket har inhämtats. En sådan utredning behöver dock inte inhämtas om det är uppenbart obehövt.

11 § Sådana uppgifter om den dömden som behövs för genomförandet av en utredning enligt 10 § skall lämnas ut från en verksamhet där sekretess annars gäller enligt 7 kap. 1 §, 4 § första och tredje styckena eller 21 § sekretesslagen (1980:100).

12 § Begär den dömden att bli hörd muntligen, skall han eller hon ges tillfälle till det om det inte är uppenbart obehövt.

Parterna skall ges tillfälle att yttra sig över det som tillförts ärendet genom någon annan.

13 § När tingsrätten avgör en fråga om omvandling skall den bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Rättens avgörande sker genom beslut.

14 § I övrigt gäller vad som föreskrivs om brottmål i rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2006.

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §¹

Förhandling vid domstol skall vara offentlig.

Kan det *antagas* att vid förhandling kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100) *må* rätten, om det *bedömes* vara av synnerlig vikt att uppgiften *ej röjes*, förordna att förhandlingen i vad den angår uppgiften skall hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall *må* förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 7 kap. 22 §, 8 kap. 17 § eller 9 kap. 15 eller 16 § sekretesslagen eller, i vad avser domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 5 kap. 1 eller 7 § eller 9 kap. 17 § samma lag. Förhandling skall alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 9 kap. 3 § andra stycket samma lag och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften *röjes* vid förhandlingen.

Förhör med den som är under femton år eller lider av en psykisk störning får hållas inom stängda dörrar.

Är eljest för särskilt fall föreskrivet, att förhandling må hållas inom stängda dörrar, vare det gällande.

Kan det *antas* att *det* vid förhandling kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100), *får* rätten, om det *bedöms* vara av synnerlig vikt att uppgiften *inte röjs*, förordna att förhandlingen i vad den angår uppgiften skall hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall *får* förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 7 kap. 22 *eller* 23 §, 8 kap. 17 § eller 9 kap. 15 eller 16 § sekretesslagen eller, i vad avser domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 5 kap. 1 eller 7 § eller 9 kap. 17 § samma lag. Förhandling skall alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 9 kap. 3 § andra stycket samma lag och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften *röjs* vid förhandlingen.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2006.

¹ Senaste lydelse 2000:564.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

Prop. 2005/06:35

Härigenom föreskrivs att 35 och 38 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, skall målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om följande:

- i vilken anstalt den intagne befinner sig,
- om den intagne förflyttas till öppen anstalt,
- om den intagne får permission enligt 32 §,
- om den intagne vistas utanför anstalt enligt 11, 14, 34, 37 eller 43 §§,
- om den intagne avtjänar en del av straffet genom verkställighet utanför anstalt enligt 33 a §,
- om den intagne frigges,
- om den intagne rymmer, och
- om den intagne uteblir efter permission eller någon annan vistelse utanför anstalten.

En begärd underrättelse behöver inte lämnas angående en planerad vistelse utanför anstalten när en underrättelse på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig. Det samma gäller när en underrättelse kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa. Underrättelse till målsägande angående frigivning skall lämnas i lämplig tid före frigivningen och i andra fall så tidigt som möjligt. Underrättelsen skall utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Föreslagen lydelse

35 §¹

Om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, skall målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om följande:

- i vilken anstalt den intagne befinner sig,
- om den intagne förflyttas till öppen anstalt,
- om den intagne får permission enligt 32 §,
- om den intagne vistas utanför anstalt enligt 11, 14, 34, 37, 38 eller 43 §,
- om den intagne avtjänar en del av straffet genom verkställighet utanför anstalt enligt 33 a §,
 - om den intagne, eller Kriminalvårdsstyrelsen, ansöker om omvandling enligt lagen (2006:00) om omvandling av fängelse på livstid,
- om den intagne frigges,
- om den intagne rymmer, och
- om den intagne uteblir efter permission eller någon annan vistelse utanför anstalten.

¹ Senaste lydelse 2001:510.

Om en intagen skall genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § lagen (2006:00) om omvandling av fängelse på livstid, får den intagne vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändig för att utredningen skall kunna genomföras.

Om det finns anledning till det, skall den som enligt första stycket vistas utanför anstalt stå under bevakning eller vara underkastad särskilda föreskrifter.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 november 2006.
 2. Äldre bestämmelser i 35 § gäller fortfarande i fråga om en intagen som avtjänar straff vid lagens ikraftträdande. Har en målsägande tidigare begärt att bli underrättad enligt 35 § gäller dock bestämmelsen i sin nya lydelse.

² Tidigare 38 § upphävd genom 1991:1133.

2.4 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen
(1980:100)

Prop. 2005/06:35

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 23 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
23 §

Sekretess gäller i ärende om nåd för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon *honom* närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i annan myndighets verksamhet för att gå till handa i ärende som nu har nämnts.

Sekretess gäller i ärende om nåd och i ärende enligt lagen (2006:00) om omvandling av fängelse på livstid för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon närstående till *honom* eller *henne* lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller även hos myndighet som lämnar biträde i ärenden som nu har nämnts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2006.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

Regeringen beslutade den 30 november 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utarbeta förslag till en ny ordning för prövning av frigivning av livstidsdömda. I uppdraget ingick även att överväga om ett nytt system borde omfatta personer som dömts till långa tidsbestämda fängelsestraff utomlands, i fall då verkställigheten har överförts till Sverige (dir. 2000:85). Utredningen, som antog namnet Utredningen om frigivningsprövning av livstidsdömda, avlämnade i mars 2002 sitt betänkande *Frigivning från livstidsstraff* (SOU 2002:26). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och utredningens lagförslag i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju 2002/2717/L5).

Inom Justitiedepartementet har utarbetats ett utkast till lagrådsremiss. Lagförslagen i utkastet till lagrådsremiss finns i *bilaga 4*. Utkastet har remitterats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju 2002/2717/L5).

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 22 juni 2005 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*.

Lagrådet har i allt väsentligt godtagit förslaget. Lagrådet har dock förordat att det införs en uttrycklig författningsbestämmelse av innebörd att Kriminalvårdsstyrelsens beslut att ansöka om omvandling inte får överklagas. Lagrådet har också framhållit frågan om målsägandens roll i omvandlingsprocessen och efterlyst en närmare redogörelse och diskussion om de motstående intressen som gör sig gällande i förhållande till ett brottsoffer när frågan om omvandling av fängelse på livstid prövas i en domstolsprocess. Regeringen behandlar synpunkterna i avsnitt 6.4 och 7.1.

Utöver de ändringar som föranletts av Lagrådets yttrande föreslår regeringen att 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) ändras på så sätt att underrättelseskyldigheten, som följer av bestämmelsen, även bör omfatta vistelser utanför anstalt på grund av att den intagne genomgår en utredning om risk för återfall i brottslighet. Sådan vistelse regleras i 38 § KvaL, se vidare avsnitt 7.3.

Justitiedepartementet har under hand haft kontakt med Kriminalvårdsstyrelsen med anledning av de ändringar som föreslås i 35 § KvaL.

4.1 Livstidsstraff

Enligt 26 kap. 1 § brottsbalken kan fängelse dömas ut enligt vad som gäller för det enskilda brottet på viss tid eller på livstid. Livstids fängelse kan för närvarande dömas ut för ett femtontal brott i fredstid, exempelvis mord, grovt spioneri, folkmord, människorov och grov mordbrand. För terroristbrott kan livstids fängelse dömas ut i ytterligare ett antal fall. Vid brott i krigstid tillkommer ett femtontal brott som har fängelse på livstid i straffskalan.

Enligt 29 kap. 7 § andra stycket brottsbalken får ingen dömas till fängelse på livstid för brott som han eller hon begått före 21 års ålder.

Under de senaste 50 åren har antalet domar på livstids fängelse i princip ökat kontinuerligt. Från och med år 1965, då brottsbalken trädde i kraft, till och med år 1999 har 170 livstidsdomar meddelats. Av dessa meddelades 71 före år 1990 och 99 efter denna tidpunkt. Antalet livstidsdomar har ökat påtagligt de senaste årtiondena.

Samtliga intagna som avtjänar fängelse på livstid är dömda för mord (inklusive medhjälp, försök och anstiftan till mord). Någon större ökning av antalet domar avseende mord har inte skett de senaste årtiondena. Fler domar på livstids fängelse meddelas alltså nu än tidigare. Vidare avtjänar de som döms till fängelse på livstid i dag betydligt längre tid i anstalt innan regeringen genom nåd tidsbestämmer straffet.

En del av förklaringen till det ökade antalet livstidsdomar kan vara att förutsättningarna att döma till rättspsykiatrisk vård skärptes genom en lagändring år 1992. Detta kan ha medfört att vissa personer som enligt den tidigare ordningen skulle ha överlämnats till rättspsykiatrisk vård i stället döms till fängelse. Förklaringen till det ökade antalet livstidsdömda och de allt längre verkställighetstiderna kan vidare sökas bl.a. i förändrade möjligheter att döma ut längre tidsbestämda straff vid återfall i brott samt vid flerfaldig brottslighet. Dessa ändringar kan ha medfört förändringar i praxis när det gäller tidsbestämning av livstidsstraff genom nåd. En viktig förklaring kan också vara att regeringens beslut att bevilja nåd på senare år i allt högre grad sker efter en individuell bedömning av brottet och den dömdes förhållanden.

För närvarande (oktober 2005) avtjänar 141 personer fängelse på livstid. Tre av dessa är kvinnor. De livstidsdömda är mellan 23 och knappt 80 år. Ytterligare 4 personer har dömts till fängelse på livstid men dessa domar har överklagats eller ännu inte vunnit laga kraft. Under 2005 har hittills 16 personer påbörjat avtjänande av ådömt livstidsstraff.

Förutom de som i Sverige döms till och avtjänar fängelse på livstid finns andra som kan avtjäna sådant straff här. Det gäller personer som döms av Internationella brottmålsdomstolen och Förenta nationernas internationella tribunaler för brott mot humanitär rätt. Därutöver kan personer som döms i andra länder, genom verkställighetsavtal mellan Sverige och dessa länder, komma att överföras hit för verkställighet av straffet här. Det kan avse såväl livstidsdömda som personer som dömts till långa tidsbestämda fängelsestraff. För närvarande (oktober 2005) finns fem intagna som har överförts hit efter att utomlands ha dömts till fängelsestraff på mer än 18 år.

I stort sett samtliga som döms till fängelse på livstid i Sverige inleder verkställigheten i häkte. Dömda män förs därifrån till Riksmottagningen på kriminalvårdsanstalten Kumla som tar emot alla män som har dömts till fängelse i fyra år eller mer för utredning. En motsvarande enhet för kvinnor finns på kriminalvårdsanstalten Hinseberg. På dessa mottagningsenheter görs en individuell risk- och behovsprofil avseende den dömda. Denna profil utgör underlag för bland annat anstaltsplacering.

För långtidsdömda gäller särskilda villkor enligt 7 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Beslut om sådana särskilda villkor fattas av Kriminalvårdsstyrelsen. Avsikten är bl.a. att villkoren skall sätta de yttre ramarna för den dömdes verkställighet i fråga om säkerhet och ge den intagne en möjlighet till en mer förutsebar inriktning av verkställigheten.

De livstidsdömda placeras vanligen på slutna anstalter med hög säkerhet. Omkring hälften av de livstidsdömda är placerade på kriminalvårdsanstalterna Hall och Kumla. Faktorer som har betydelse för placeringen är – förutom strafftiden – t.ex. den dömdes vålds- eller rymningsbenägenhet och förordnande om utvisning i domen.

För varje intagen skall det upprättas en verkställighetsplan. Planen skall så långt möjligt omfatta hela verkställigheten av straffet. Under verkställigheten skall den dömda ges möjlighet till arbete, undervisning, utbildning, arbetsträning, lämplig fritidssysselsättning, särskilt anordnad verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk eller någon annan lämplig sysselsättning som främjar hans eller hennes anpassning i samhället efter frigivningen. Kriminalvården har sedan slutet av 1990-talet ett antal så kallade nationella program med forskningsförankrad effekt på återfallsbenägenheten i brott. Programmen är riktade mot missbruk, kriminalitet och impulsstyrt beteende. Kriminalvården genomför också en storskalig satsning på motiverande samtal.

Enligt 14 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt får den lokala kriminalvårdsmyndigheten förordna en förtroendemän för en intagen som avtjänar fängelse på livstid och som behöver personligt stöd eller annan hjälp, om den intagne samtycker till det.

Enligt 32 § KvaL kan en intagen beviljas permission, om det inte finns påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk. Normalpermission har till syfte att underlätta den dömdes anpassning i samhället. Det finns också möjlighet att bevilja särskild permission som är avsedd för att den dömda skall kunna ombesörja angelägenheter som är av väsentlig betydelse för honom eller henne, t.ex. för att besöka en svårt sjuk närstående. En annan form av särskild permission är s.k. lufthålspermission som sker i syfte att minska skadeverkningarna av ett långt frihetsberövande.

För den som är intagen i kriminalvårdsanstalt gäller ett skötsamhetskrav enligt 9 § andra stycket KvaL. Om en intagen som avtjänar ett tidsbestämt straff i väsentlig grad bryter mot vad som gäller för verkställigheten kan tidpunkten för den villkorliga frigivningen senareläggas enligt 26 kap. 7 § brottsbalken. Misskötsamhet kan även leda till t.ex. indragna permissioner.

De utslussningsåtgärder som redovisas nedan förutsätter att livstidsstraffet omvandlas till ett tidsbestämt fängelsestraff, vilket sker genom beslut om nåd.

Verkställigheten i anstalt skall redan från början vara inriktad på åtgärder som främjar den dömdes möjligheter att leva ett liv utan kriminalitet eller droger efter frigivningen, jfr 4 § KvaL. Den sista tiden i anstalt skall enligt 33 § KvaL vara inriktad på konkreta förberedelser för den intagnes övergång från anstaltsliv till ett liv i frihet. Frigivningssituationen skall utredas och kriminalvården skall vidta åtgärder för att den intagnes behov av undervisning och utbildning samt ekonomiskt, socialt och medicinskt stöd skall kunna tillgodoses. Den centrala uppgiften för kriminalvården är att förmedla kontakter med aktuella myndigheter och organisationer ute i samhället. Förberedelserna inför frigivningen skall ske i nära samverkan med den intagne och i samarbete med berörda myndigheter, organisationer och enskilda personer som kan främja den intagnes anpassning i samhället.

Kan den intagne genom vistelse utanför anstalt bli föremål för särskilda åtgärder som kan antas underlätta anpassningen i samhället, kan han eller hon enligt 34 § KvaL medges en sådan vistelse om det finns särskilda skäl. Vid prövningen skall behovet av vård eller annan behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel särskilt beaktas.

Enligt 11 § KvaL kan, för att underlätta anpassningen i samhället, en intagen medges att få vistas utanför anstalten under arbetstid för att utföra arbete, delta i undervisning eller utbildning, erhålla behandling eller delta i någon annan särskilt anordnad verksamhet, s.k. frigång.

En annan möjlighet till utslussning är intensivövervakning med elektronisk kontroll. Möjligheten infördes under år 2001 som en försöksverksamhet. Efter utvärdering konstaterades att försöket hade fallit väl ut, se prop. 2004/05:34 s. 17f., och det har beslutats att försöksverksamheten med förstärkta frigivningsförberedelser skall fortsätta i avvaktan på en ny kriminalvårdslag. Från och med den 1 april 2005 kan en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år enligt 33 a § KvaL medges att avtjäna högst sex månader av straffet omedelbart före villkorlig frigivning genom sådan verkställighet.

4.3 Nåd

Enligt 11 kap. 13 § första stycket regeringsformen får regeringen genom nåd efterge eller mildra en brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott samt mildra eller efterge liknande ingrepp som beslutats av en myndighet och som avser enskild person eller dennes egendom. I bestämmelsens andra stycke anges att regeringen när synnerliga skäl föreligger får förordna att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning inte skall äga rum, s.k. abolition.

Regeringen kan genom nåd medge bland annat befrielse från påföljd eller från återstoden av en påföljd, nedsättning av straffets längd, utbyte mot en annan mindre ingripande påföljd, uppskov med eller avbrott i verkställigheten av en påföljd. Vidare kan nåd innebära omedelbar fri-

givning, omedelbar villkorlig frigivning eller villkorlig frigivning viss dag. Regeringen kan även genom nåd mildra eller efterge utvisning, förverkande och näringsförbud. Skuldfrågan kan aldrig prövas i nådeärendet.

Nådeinstitutet är diskretionärt och ensidigt. Det innebär bland annat att ingen kan kräva att bli benådad eller att få del av skälen till ett nådebeslut. Det är därför inte möjligt att tala om någon praxis i den meningen att nåd skall beviljas när vissa omständigheter är för handen. Utifrån de beslut som regeringen har meddelat kan dock konstateras att tidsbestämning av livstidsstraff under senare år skett till fängelsestraff om 18–25 år. Samtidigt skall påpekas att flera livstidsdömda för närvarande har verkställighetstider som motsvarar fängelsestraff över 25 år.

De nådeskäl som oftast brukar beaktas är medicinska skäl, tredjemansskäl (hänsynen till anhöriga) samt sociala eller rehabiliteringsskäl. Nådebeslutet motiveras alltså av humanitära skäl men det görs alltid en helhetsbedömning där även brottets karaktär har betydelse. De omständigheter som beaktas i ett nådeärende är annars framförallt sådana som inträffat efter domstolens prövning.

Bedömningen i nådeärenden som gäller tidsbestämning av straff för livstidsdömda skiljer sig från bedömningen i övriga nådeärenden. Brottet och omständigheterna kring detta samt den tid den dömde har varit berövad friheten, risken för återfall i brott, den dömdes fysiska och psykiska hälsa, skötsamhet och utveckling under anstaltsvistelsen samt frigivningsförhållanden är omständigheter som tillmäts stor betydelse vid bedömningen. Även andra omständigheter, som t.ex. att den dömde skall utvisas efter avtjänat straff, kan ha betydelse för beslutet.

Innebörden av ett beslut om nåd för en livstidsdömd är i allmänhet att livstidsstraffet mildras genom att det ersätts med ett tidsbestämt straff. Tidsbestämningen sker normalt med beaktande av den tid som kriminalvården anser sig behöva för att förbereda den dömde inför frigivningen. Detta innebär att frigivningstidpunkten infaller något eller några år efter beslutet om tidsbestämning genom nåd.

Enligt lagen (1974:579) om handläggning av nådeärenden skall regeringen, om särskild anledning föreligger, inhämta yttrande från Högsta domstolen eller Regeringsrätten innan ett nådeärende avgörs. Handläggningen av nådeärenden sker i Justitiedepartementet. I handläggningen ingår inhämtande av nödvändig utredning, t.ex. domar, personutredning och anstaltsjournaler. Enligt 9 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. får departementet, liksom Högsta domstolen i de fall den skall avge yttrande, i nådeärendena inhämta bl.a. yttrande från frivårdsmyndigheten, upplysningar från socialnämnden eller förordna om sådant läkarintyg som avses i lagens 7 §.

I de nådeärenden som rör livstidsdömda inhämtas vidare yttranden från Kriminalvårdsstyrelsen, om ett sådant yttrande inte bedöms sakna betydelse. Styrelsen inhämtar inför sitt yttrande uppgifter från bland annat de anstalter där den livstidsdömde vistas eller har vistats samt ibland även psykiatrisk eller psykologisk utredning om den dömde. Även denna utredning ingår normalt i regeringens beslutsunderlag.

De nu gällande bestämmelserna om villkorlig frigivning trädde i kraft den 1 januari 1999. Enligt 26 kap. 6 § brottsbalken gäller som huvudregel att den som avtjänar fängelse på viss tid skall friges villkorligt när två tredjedelar av strafftiden, dock minst en månad, har avtjänats. Om den dömda själv begär det, får den villkorliga frigivningen skjutas upp till en senare tidpunkt. I 26 kap. 7 § brottsbalken anges att om den dömda i väsentlig grad bryter mot vad som gäller för verkställighet i anstalt får tidpunkten för den villkorliga frigivningen senareläggas. Senareläggning får ske med högst femton dagar varje gång.

Enligt 26 kap. 10 § brottsbalken gäller efter villkorlig frigivning en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år.

Återfallsregleringen

Enligt 34 kap. 1 § brottsbalken kan domstol då det är fråga om återfall i brott av någon som dömts bl.a. till fängelse dels låta den tidigare påföljden omfatta det nya brottet, dels döma särskilt till påföljd för det nya brottet, dels undanröja den tidigare påföljden och döma till annan påföljd för den samlade brottsligheten.

I 34 kap. 2 § brottsbalken regleras situationen då någon som har dömts till fängelse på livstid lagförs för annat brott. Bestämmelsen innebär att om den livstidsdömda har begått annat brott före domen eller ett nytt brott efter domen men innan påföljden till fullo verkställts eller annars upphört, får rätten endast förordna att den tidigare utdömda påföljden – livstidsstraffet – skall avse också det nya brottet.

Det bör observeras att bestämmelsen inte gäller om den dömda har frigetts efter benådning eller straffet genom nåd ändrats till fängelse på viss tid och den dömda därför inte längre avtjänar fängelse på livstid. Vid en ny lagförelse, som kan avse även brott som begåtts innan beslutet om nåd meddelades, tillämpas 34 kap. 1 § brottsbalken med de kompletteringar som finns i 3 och 4 §§. Genom bestämmelsen i 3 § säkerställs i möjligaste mån att om flera brott bedöms i ett eller i skilda sammanhang skall det inte inverka på strafflängden. I 4 § behandlas förverkande av villkorligt medgiven frihet genom beslut av domstol i anledning av att den frigivne har begått annat brott under prøvotiden.

Vidare sägs i 34 kap. 11 § första stycket brottsbalken att om någon samtidigt verkställer dom på fängelse på livstid och dom på böter, förvandlingsstraff för böter, fängelse på viss tid, villkorlig dom, skyddstillsyn eller slutna ungdomsvård, skall livstidsstraffet träda i stället för den andra påföljden. Regeln verkar automatiskt och innebär att livstidsstraffet blir det enda som gäller – det andra straffet bortfaller och några åtgärder för verkställighet av det får inte vidtas.

Kriminalvårdskommittén

I detta sammanhang bör noteras att lagstiftningen som reglerar verkställighet av påföljder nyligen varit föremål för översyn. En parlamentarisk

kommitté, Kriminalvårdskommittén, lämnade den 9 juni 2005 betänkandet Framtidens kriminalvård, som innehåller förslag till en ny kriminalvårdslag (SOU 2005:54). En utgångspunkt i kommitténs förslag är att den dömdes egen motivation till förändring skall tas till vara utan att kravet på samhällsskydd eftersätts. Förslagen gäller alla intagna, dvs. även de som dömts till fängelse på livstid.

Kriminalvårdskommittén föreslår att en individuell verkställighetsplan skall upprättas för alla dömda. I planen skall bl.a. anges vad som förväntas av den dömda och vilka målsättningar som han eller hon har under verkställigheten. Den dömda är skyldig att följa verkställighetsplanen och även i övrigt rätta sig efter de regler som gäller för verkställigheten.

Kommittén föreslår även att ett förmånssystem skall införas. Förmånssystemet innebär bl.a. att den dömda i början av verkställigheten placeras på en grundnivå. Den som följer verkställighetsplanen och även i övrigt är skötsam skall tilldelas särskilda förmåner genom uppflyttning till högre nivåer i förmånssystemet. Om den dömda missköter sig och inte längre uppfyller de krav som ställs skall han eller hon flyttas ned till grundnivån. Den dömdes utslussning i samhället är också kopplad till förmånssystemet. Den som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet skall kunna få vistas utanför anstalt genom placering i ett hem för vård eller boende (vårdvistelse), vistelse i s.k. halvvägshus, utökad frigång eller intensivövervakning med elektronisk kontroll (frigivningsboja).

Kommittén föreslår även att den villkorliga frigivningen skall bli fakultativ. Som huvudregel gäller att villkorlig frigivning skall ske när två tredjedelar, dock minst en månad, av ett tidsbestämt straff har avtjänats. Om det föreligger synnerliga skäl skall dock villkorlig frigivning inte ske vid denna tidpunkt. Vid bedömningen av om det föreligger synnerliga skäl mot villkorlig frigivning skall särskilt beaktas om den dömda uppträtt hotfullt eller våldsamt mot personal eller medintagna eller på annat sätt stört ordningen eller säkerheten i anstalt, rymt eller avvikit i samband med permission eller vägrat genomgå behandling som ansetts nödvändig för hans eller hennes anpassning i samhället.

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

5 Allmänna utgångspunkter för en reform

Livstidsstraffet

Livstidsstraffet har under lång tid varit omdebatterat, såväl straffet i sig som formerna för frigivning av livstidsdömda. Kritik har framförts mot straffets tidsobestämda karaktär. Fängelsestraffkommittén (SOU 1986:14) ansåg att livstidsstraffet framstår som inhumant, eftersom tidsobestämdheten gör att det kan anses strida mot grundläggande principer om rättvisa och förutsebarhet. Under de senaste årtiondena har också en minskad användning av tidsobestämda påföljder och ökad förutsebarhet i straffsystemet eftersträvat. Från kriminalvården har vidare framhållits att osäkerheten om hur länge den dömda skall vara intagen på ett påtagligt sätt försvårar möjligheten att planera och genomföra en meningsfull

straffverkställighet. Under senare år har också företrädare för flera riksdagspartier i riksdagsmotioner väckt frågor rörande problem som är förknippade med livstidsstraffet.

Sammantaget måste det konstateras att livstidsstraffet, på grund av straffets tidsbestämda karaktär, medför svårigheter såväl för verkställande myndigheter som för de dömda och deras anhöriga.

Det kan samtidigt anföras flera skäl för att bibehålla livstidsstraffet. Genom straffskalorna uttrycks samhällets värdering av förkastligheten hos de gärningar som är kriminaliserade. Det kan då vara en fördel att ha kvar livstidsstraffet för de allra svåraste brotten för att på ett tydligt sätt visa avståndstagande från dessa. Livstidsstraffet utgör det yttersta av alla fördömanden som samhället kan begagna och tillgången till det ger ytterligare relief åt straffsystemet.

Utifrån ett samhällsskyddsperspektiv måste det också konstateras att det kan finnas tillfällen då en livstidsdömd av olika skäl inte bör friges, trots att avtjänandet pågått under lång tid. Det är en rimlig utgångspunkt att en person som gjort sig skyldig till mycket allvarlig brottslighet, för det fall det föreligger en risk för återfall i sådana brott, bör kunna hållas frihetsberövad tills en positiv förändring kan påvisas och tillfredsställande förutsättningar för frigivning föreligger. I det läget måste en avvägning göras mellan behovet av samhällsskydd och den intagnes befogade intresse av att friges.

Även Sveriges internationella åtaganden bör i detta sammanhang vägas in. Det finns starka skäl för att de allvarligaste internationella brotten även enligt svensk rätt bör kunna bestraffas med livstids fängelse, jfr SOU 2002:98 Internationella brott och svensk jurisdiktion s. 341f. Det kan t.ex. handla om folkmord och allvarliga krigsförbrytelser.

Livstidsstraffet som företeelse kan, som anförts, i vissa avseenden anses problematiskt. Trots detta finns det, enligt regeringens mening, för närvarande inte förutsättningar att överväga dess avskaffande. Ett avskaffande riskerar också att leda till krav på betydligt högre maximum för tidsbestämda fängelsestraff generellt.

Även om livstidsstraffet bör finnas kvar finns det dock skäl att förändra utformningen av den ordning som syftar till frigivning av livstidsdömda för att förbättra förutsebarheten och rättssäkerheten i systemet.

Nådeinstitutet

Ända sedan fängelse på livstid infördes i svensk strafflag genom 1734 års lag har möjligheten att söka nåd varit en livstidsdömds enda möjlighet att bli frigiven. Nådeinstitutet fyller således sedan en lång tid tillbaka en viktig funktion som ett komplement till straffrättsskipningen. Att benådningens rätten ligger hos regeringen har – förutom av historiska skäl – motiverats med att regeringen snabbt och relativt formlöst kan pröva ärendet.

Utredningen om frigivningsprövning av livstidsdömda har, i enlighet med regeringens direktiv, övervägt för- och nackdelar med att flytta över frågan om frigivning från livstidsstraff från regeringen till något annat organ.

Fördelarna med nådeinstitutet som instrument för frigivningsprövningen av livstidsdömda är framför allt att det är ett enkelt och relativt formlöst förfarande. Det finns få regler som styr handläggningen. Nåd kan

t.ex. sökas av annan än den dömda och det krävs inte att viss tid måste ha avtjänats innan en ansökan om nåd kan prövas. Några krav på vilken utredning som skall inhämtas ställs inte upp. Sammantaget möjliggör detta ett flexibelt förfarande i nådeärendena. Även själva prövningen är flexibel och ger utrymme för en allsidig bedömning. På grund av livstidsstraffets karaktär av ett livsvarigt straff kan möjligheten att bli frigiven från ett livstidsstraff endast genom nåd framstå som mer logisk än en särskild prövning i annan ordning.

Det finns dock flera nackdelar med det nuvarande nådeinstitutet. Eftersom skälen för regeringens beslut inte anges i nådeärenden, är det svårt att förutse vilka krav som ställs eller under vilka förutsättningar en livstidsdömd kan komma att bli benådad. Detta kan medföra en osäkerhet inte bara för den dömda utan också för kriminalvården, som skall sörja för den intagnes anpassning i samhället.

Som anförts tidigare har nådeinstitutet, som enda möjlighet till prövning av frågan om frigivning av livstidsdömda, kritiserats på flera grunder. Regeringen har viss förståelse för kritiken, särskilt i fråga om argumentet att det finns brister i förutsebarhet enligt nuvarande system. Sammanfattningsvis bör det därför enligt regeringens mening övervägas om en annan eller kompletterande ordning bättre kan tillgodose de krav som i enlighet med vad som anförts här bör ställas på ett sådant system.

Är det konstitutionellt möjligt att ett annat organ än regeringen prövar frågan om frigivning av livstidsdömda?

I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 414) framhålls att nådebestämmelsen i 11 kap. 13 § regeringsformen inte hindrar att ärenden som brukar tas upp nådevägen genom lag överförs till handläggning i annan ordning. Detta gäller oavsett om en sådan prövning skall leda till en tidsbestämning av livstidsstraff eller om den skulle innebära att den dömda skall frigges villkorligt från sådant straff. Det finns således inte några konstitutionella hinder mot att föra över en frigivningsprövning av livstidsdömda till handläggning i annan ordning. En sådan åtgärd kan dock inte begränsa regeringens grundlagsfästa behörighet att besluta om nåd och kan inte heller innebära att möjligheterna att bevilja nåd delegeras till ett annat organ.

Allmänna utgångspunkter för ett nytt system

En ny ordning för frigivningsprövning bör vara inriktad på att förbättra förutsebarheten för såväl de livstidsdömda som kriminalvården, främst för att verkställighetstiden bättre än i dag skall kunna användas effektivt och ändamålsenligt och tidigare inriktas på frigivningsförberedande åtgärder. Tydligheten i systemet skall öka och de negativa effekterna av livstidsstraffet bör i möjligaste mån motverkas. En annan grundläggande målsättning bör vara att genom systemets utformning stärka den livstidsdömdes rättssäkerhet och att öka den dömdes incitament att själv främja sin frigivning och anpassning i samhället. Ytterligare en utgångspunkt är att ett nytt system inte generellt sett bör innebära förändrade verkställighetstider för livstidsdömda i förhållande till vad som gäller i dag. Med hänsyn till att livstidsstraffet som tidsbestämt straff bör behållas, bör en

6 Omvandling av fängelse på livstid

6.1 Ett nytt system införs

Regeringens förslag: Ett system för omvandling av fängelse på livstid skall införas. Ett beslut att omvandla fängelse på livstid innebär att straffet bestäms till fängelse på viss tid. Systemet med omvandling påverkar inte regeringens möjlighet enligt 11 kap. 13 § regeringsformen att genom nåd efterge eller mildra brottspåföljd.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att en frigivningsprövning för livstidsdömda inte bör leda till en tidsbestämning av straffet utan till att en tidpunkt för villkorlig frigivning fastställs.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot utredningens förslag. *Svea hovrätt* har instämt i att frigivningsprövningen bör utformas som en möjlighet till villkorlig frigivning. Med det föreslagna systemet kan, enligt hovrätten, livstidsstraffets karaktär av tidsobestämt straff bibehållas, samtidigt som den dömda ges rätt till regelbunden omprövning av frigivningsfrågan och får ökad insyn i beslutsprocessen. *Helsingborgs tingsrätt* och *Kriminalvårdsnämnden* har också instämt i utredningens uppfattning att frigivningsprövningen för livstidsdömda inte bör leda till en tidsbestämning av straffet, främst av principiella skäl. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har anfört att det lämpligaste vore att låta livstidsstraffet omvandlas till ett tidsbestämt fängelsestraff. *Riksåklagaren* har avstyrkt förslaget i dess helhet under åberopande av att livstidsstraffet bör avskaffas helt.

Förslaget i utkast till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten* har ånyo avstyrkt förslaget i dess helhet med åberopande av att livstidsstraffet bör avskaffas. *Kriminalvårdsnämnden* har anfört att om förslaget syftar till att motverka de negativa effekterna av tidsobestämda straff bör livstidsstraffet avskaffas helt. Om livstidsstraffet behålls har nämnden anfört att villkorlig frigivning är att föredra framför ett system med omvandling av livstidsstraffet, eftersom livstidsstraffet annars kommer att förlora sin karaktär av ett tidsobestämt straff och det är konstitutionellt mindre lämpligt att genom tidsbestämning ändra lagakraftvunna domar.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen har i föregående avsnitt konstaterat att ett nytt system för frigivning av livstidsdömda bör övervägas. Ett sådant system bör bl.a. vara inriktat på att förbättra förutsebarheten för de dömda och kriminalvården, främst för att verkställighetstiden skall kunna användas mer effektivt och ändamålsenligt och tidigare inriktas på frigivningsförberedande åtgärder. En annan grundläggande målsättning är att rättssäkerhe-

ten skall öka genom införande av en reglerad prövning. Den dömde bör också ges tydligare möjligheter att påverka frågan om frigivning. Härigenom torde den dömdes motivation att medverka vid planering och genomförande av verkställigheten av straffet samt frigivningsförberedande åtgärder öka.

Aklagarmyndigheten och *Kriminalvårdsnämnden* har uttalat att livstidsstraffet helt bör avskaffas. I avsnitt 5 har regeringen redovisat skälen för sin bedömning att det för närvarande inte finns förutsättningar för dess avskaffande. Frågan har heller inte varit föremål för utredningens överväganden.

Villkorlig frigivning eller omvandling av livstidsstraffet

Utredningen har föreslagit en ordning med villkorlig frigivning från livstids fängelse och som skäl anfört att ett system som innebär tidsbestämning av straffet kan uppfattas som att livstidsstraffet förlorar sin tidsbestämda karaktär. Utredningen har också uttalat att det, även om det är konstitutionellt möjligt, kan anses mindre lämpligt att genom tidsbestämning ändra en lagakraftvunnen dom på livstids fängelse.

I fråga om valet av system gör regeringen följande överväganden. Såväl ett system med villkorlig frigivning som en ordning som bygger på tidsbestämning har tydliga styrkor och svagheter. Vid prövningen av vilken ordning som bör väljas bör utgångspunkten vara en strävan att begränsa de negativa effekterna av en tidsbestämd påföljd. Med denna utgångspunkt medför ett system med villkorlig frigivning en påtaglig nackdel genom att påföljden även efter villkorlig frigivning skulle löpa under obestämd tid. Utan särreglering skulle prövotiden löpa under återstoden av den dömdes liv med den osäkerhet och påfrestning som det skulle innebära för denne. Straffåterstoden vid villkorlig frigivning från fängelse på livstid skulle, om inte särskilda bestämmelser införs, motsvara samma tid. Ett helt förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av ett nytt brott skulle alltså innebära att den dömde återintar i anstalt för fortsatt avtjänande av det tidigare ådömda livstidsstraffet.

Ett system med villkorlig frigivning kan således innebära att den dömde aldrig kan anses helt ha avtjänat sitt straff. Detta är inte en rimlig ordning och särregleringar i syfte att sätta en gräns i tiden för när straffet skall anses till fullo verkställt är därför nödvändiga. Här kan konstateras, vilket också framhållits av *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, att resultatet av en sådan särreglering i praktiken blir mycket likt ett system med omvandling av livstidsstraffet till ett tidsbestämt straff.

En ordning som bygger på omvandling av livstidsstraff till ett tidsbestämt straff ligger däremot i linje med intentionerna att minska användningen av tidsbestämda straff och motverka de negativa effekterna av sådana straff. Ett sådant system kommer att sätta tydliga ramar för vad som gäller efter prövningen och skapa förbättrade förutsättningar för planeringen och förberedandet av frigivningen och tiden för verkställighet utanför anstalt. Regeringens prövning i nådeärenden rörande livstidsstraff leder också regelmässigt till att påföljden tidsbestäms.

Ett system med villkorlig frigivning kräver dessutom, förutom särskilda överväganden rörande prövotid och övervakning, en mycket invecklad återfallsreglering. Den nuvarande återfallsregleringen i 34 kap. brottsbal-

ken är redan i dag komplicerad och bygger på att villkorlig frigivning endast kan ske från tidsbestämda straff. Bestämmelserna innebär bl.a. att för den som undergår fängelse på livstid kan endast förordnas att domen på livstid skall omfatta nya brott som lagförs och att ett livstidsstraff träder i stället för vissa andra påföljder om de verkställs samtidigt (34 kap. 2 och 11 §§ brottsbalken). Detta innebär att ett system med villkorlig frigivning från livstidsstraff nödvändiggör särbestämmelser som endast med svårighet kan anpassas till gällande system. Särskilda olägenheter uppkommer när det gäller återfall i allvarliga brott som begås innan frigivning verkställts. Bland annat aktualiseras frågan om ett beslut om villkorlig frigivning skall kunna upphävas innan verkställighet skett samt under vilka förutsättningar återintagande för verkställighet av livstidsstraffet skall vara möjligt. Även reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet måste anpassas efter en ordning med villkorlig frigivning från livstidsstraff. Om fängelse på livstid i stället omvandlas till ett fängelsestraff på viss tid kommer någon särreglering inte att krävas utan gällande regler i 34 kap. brottsbalken om återfall i brott kan tillämpas.

Helsingborgs tingsrätt och *Kriminalvårdsnämnden* har på principiella grunder ifrågasatt ett system som syftar till en tidsbestämning av livstidsstraffet. En prövning som syftar till omvandling av livstidsstraffet bör dock inte innebära en förnyad påföljdsbestämning med tillämpning av reglerna i 29 och 30 kap. brottsbalken, oavsett att en sådan prövning i praktiken kan leda till en ändring av domens innehåll. I stället handlar det om att enligt särskilda, i lag fastställda, kriterier tidsbestämma påföljden. Genom prövningen skall livstidsstraffet kunna omvandlas till ett tidsbestämt straff och därigenom möjliggörs den dömdes frigivning. Även om ett sådant system saknar tydlig motsvarighet i den nuvarande ordningen ser regeringen inga konstitutionella hinder mot dess införande. Innehållet i en lagakraftvunnen brottmålsdom kan redan i dag ändras på olika sätt. Förutom regeringens nåderätt enligt 11 kap. 13 § regeringsformen föreskrivs sådana möjligheter bl.a. i 38 kap. brottsbalken. Vidare har svenska domstolar i vissa fall möjlighet att omvandla en utländsk påföljd enligt reglerna i 25 g § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom och 7 kap. 3 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

Sammanfattningsvis anser regeringen att ett system med omvandling av fängelse på livstid sammantaget bättre får anses tillgodose de krav på förutsebarhet som bör eftersträvas. Regeringen anser därför att ett nytt system för frigivningsprövning av livstidsdömda bör resultera i att ett utdömt livstidsstraff kan omvandlas till ett tidsbestämt straff.

Livstidsstraffets karaktär av tidsobestämt straff bibehålls dock fram till dess en ansökan om omvandling bifallits. Någon gräns för när detta senast skall ske bör inte uppställas.

Nådeinstitutet

Ett nytt system för omvandling av livstids fängelse leder inte till att möjligheterna enligt regeringsformen till frigivning genom nåd påverkas. Regeringen kommer således även i fortsättningen att ha möjlighet att benåda livstidsdömda. I de fall då det kan vara aktuellt att omvandla ett livstidsstraff till en annan påföljd, t.ex. rättspsykiatrisk vård, kommer nåd

alltjämt att vara den enda möjligheten till frigivning. En erinran om nådeinstitutet bör tas in i lagen.

Prop. 2005/06:35

6.2 Prövningsorganet

Regeringens förslag: En ansökan om omvandling av livstidsstraff skall tas upp av Örebro tingsrätt.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens när det gäller att allmän domstol skall pröva frågan. Utredningen har dock föreslagit att ansökningarna skall tas upp av Stockholms tingsrätt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Ett antal remissinstanser, däribland *Svea hovrätt*, *Riksåklagaren*, *Justitiekanslern* och *Kriminalvårdsnämnden* har dock, med delvis olika motivering, förordat Kriminalvårdsnämnden som prövningsorgan. *Justitiekanslern* har ansett att det kan ifrågasättas om detta inte vore en mer ändamålsenlig ordning och efterlyst en genomgång av nackdelarna med ett förfarande i allmän domstol. *Justitiekanslern* har bl.a. framhållit att den ifrågavarande typen av prövning inte lämpar sig för ett domstolsförfarande då det är fråga om andra bedömningar än de som normalt hanteras av allmän domstol samt då erforderlig expertis är begränsad. *Riksåklagaren* har ansett att det är principiellt fel att en dömande instans prövar straffverkställighetsfrågor. Även *Riksåklagaren* har efterlyst en genomgång av nackdelarna med en prövning vid domstol och påtalat särskilt att det handlar om bedömningar som normalt inte hanteras av domstol. *Kriminalvårdsnämnden* har instämt i utredningens redogörelse av skälen för att välja nämnden som prövningsorgan. Nämnden har uttryckt kritik mot genomgången av de skäl som anförts mot nämnden och ifrågasatt utredningens resonemang om varför prövningen bör läggas på allmän domstol. *Kriminalvårdsstyrelsen* har anført att det är väsentligt med den offentlighet och öppenhet som en allmän domstols prövning innebär. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har ifrågasatt om det inte vore lämpligare att frigivningsprövningen sker i den domstol som först dömt i målet. På detta sätt kan, enligt hovrätten, kravet på lokal förankring tillgodoses. Även *Helsingborgs tingsrätt* har förordat att den domstol som ursprungligen dömt i målet bör pröva frågan om frigivning, eftersom det framstår som mest naturligt samt då denna domstol har störst möjlighet att göra en rättvis bedömning. Tingsrätten har även framhållit att det ligger en fara i att koncentrera beslutsfattandet. *Göteborgs tingsrätt* har uttryckt tveksamhet inför förslaget att Stockholms tingsrätt skall vara den enda frigivningsdomstolen i landet. Enligt tingsrättens uppfattning bör flera domstolar pröva frågan och deras placering bör av praktiska och ekonomiska skäl styras av närheten till de kriminalvårdsanstalter där merparten av de livstidsdömda avtjänar straffen. *Domstolsverket* har förordat att handläggningen av frigivningsprövningar skall ske vid Örebro eller Norrköpings tingsrätt. *Örebro tingsrätt* har utvecklat skälen för att prövningen bör förläggas dit. *Kriminalvårdsnämnden* har avslutningsvis efterfrågat ytterligare överväganden avseende frågan hur samordning mellan de ärenden som hanteras inom ramen för den föreslagna ordningen och möjligheten att ansöka om nåd skall ske.

Förslaget i utkast till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* delar, mot bakgrund av att prövningen utformas som en tidsbestämning av straffet, uppfattningen att prövningen bör göras av allmän domstol. *Svea hovrätt* har framhållit att säkerhetsaspekterna i samband med genomförande av förhandlingar med förhör av livstidsdömda inte bör underskattas. Hovrätten har vidare anfört att det förhållandet att nådeinstitutet kvarstår oförändrat, parallellt med den nya ordningen med omvandlingsprövning, medför olägenheter; dels riskerar eventuella kostnadsbesparingar att utebli, dels riskerar praxis att skifta mellan systemen. *Göta hovrätt* har instämt i vad *Svea hovrätt* anfört. *Kriminalvårdsnämnden* har vidhållit att nämnden är ett lämpligare alternativ som prövningsorgan och framhållit att den kan erbjuda en hantering som är snabbare, mer flexibel och mindre kostsam.

Skälen för regeringens förslag

Valet av prövningsorgan

Utredningen har behandlat fyra alternativ för valet av prövningsorgan; ett för frigivningsprövningen särskilt inrättat organ, Kriminalvårdsnämnden, förvaltningsdomstol eller allmän domstol.

Utredningen har således inledningsvis övervägt inrättandet av ett nytt organ för att pröva dessa ärenden. Med beaktande av det relativt sett begränsade antal prövningar som det är fråga om har utredningen dock funnit att det inte är lämpligt. Utredningens slutsats är i stället att någon redan existerande nämnd eller domstol, eventuellt i särskild sammansättning, skall pröva ärendena. Regeringen, som konstaterar att några andra alternativ inte heller har framhållits i remissyttrandena, instämmer i utredningens bedömning i denna del.

Regeringen utgår därför från att de tre andra alternativen närmare bör övervägas. Inget av dessa är olämpligt och inget är heller helt utan invändning. Vid avgörandet bör fästas avseende såväl vid principiella som praktiska hänsyn.

Det måste även vid valet av prövningsorgan vägas in hur prövningen kommer att gestalta sig. Regeringen föreslår ett system som innebär att den utdömda påföljden skall omvandlas till ett tidsbestämt straff medan utredningen förordat ett system med villkorlig frigivning från livstidsstraffet. Självfallet har detta ställningstagande betydelse också för valet av prövningsorgan, eftersom det är fråga om olika prövningar; ändring av en utdömd påföljd respektive beslut i en verkställighetsfråga.

Som regeringen närmare behandlar i avsnitt 6.5 är det vidare en utgångspunkt vid bestämning av de kriterier som skall ligga till grund för omvandlingsprövningen, att frågor bl.a. om den brottslighet som livstidsstraffet omfattar, risken för återfall i brottslighet samt hur den dömde hanterat verkställigheten av straffet bör beaktas.

Utredningen har utförligt redovisat fördelarna med att lägga ansvaret för prövningen på Kriminalvårdsnämnden och regeringen har inget att tillägga till den redovisningen. Det kan sålunda sammanfattas att prövningen i och för sig ligger nära Kriminalvårdsnämndens övriga uppgifter och att nämnden är väl lämpad att pröva frågor om risk för återfall i brott

och kriterier som rör den dömdes personliga förhållanden. Nämndens sammansättning torde också garantera att erforderlig kompetens för prövningen generellt sett finns.

Kriminalvårdsnämnden har dock till uppgift att pröva verkställighetsfrågor och det kan ifrågasättas om nämnden bör ges uppgiften att omvandla en av domstol utdömd påföljd. Som *Kriminalvårdsstyrelsen* anfört är även den offentlighet och öppenhet som en domstolsprövning innebär av stor betydelse i sammanhanget. Domstolarna får vidare anses vara väl skickade att hantera en tvåpartsprocess av det slag som föreslås.

En väsentlig fråga är också vilka överklagandemöjligheter som bör finnas och hur dessa skall utformas. Regeringen delar utredningens bedömning att ett avgörande vid prövning av omvandling av fängelse på livstid skall kunna överklagas. Enligt gällande rätt finns det inte någon möjlighet att överklaga Kriminalvårdsnämndens beslut.

Det har på flera håll efterlysts en genomgång av de nackdelar som är förknippade med att välja en domstol – särskilt allmän domstol – som prövningsorgan. De omständigheter som har framhållits under remissbehandlingen är bl.a. att prövningen i stor utsträckning är av icke-rättslig karaktär och inte lämpar sig för hantering i domstol, eftersom den rör andra bedömningar än de som normalt utförs av domstol. Vidare har ansetts att erforderlig kompetens saknas i domstol.

Regeringen anser dock att invändningarna förlorar i styrka med ett system som innebär en omvandling av livstidsstraffet till ett tidsbestämt fängelsestraff. Regeringens uppfattning är vidare att det i domstolarna finns en bred och mångsidig kompetens utarbetad som gör dem väl lämpade att hantera de bedömningar som nu är i fråga. Det finns vidare en vana att i domstol tillgodogöra sig extern kompetens då detta erfordras. Det är förvisso helt riktigt att det inte ankommer på allmän domstol att bedöma risk för återfall i brott och andra kriterier som avser den dömdes personliga förhållanden i samband med frigivning från fängelsestraff, men närliggande överväganden görs t.ex. i samband med påföljdsval.

En omständighet som kan tala för att välja förvaltningsdomstol som prövningsorgan är att detta domstolsslag är överprövningsinstans i kriminalvårdsmål. Å andra sidan framstår de föreslagna kriterierna som rör brottet och omständigheterna kring detta, jfr avsnitt 6.5, som mer lämpade att hanteras av allmän domstol. Det faktum att prövningen gäller omvandling av en påföljd som dömts ut i ett brottmål talar också med styrka för att allmän domstol bör pröva frågan.

Sammanfattningsvis anser regeringen, bl.a. med hänsyn till att omvandlingsprövningen rent faktiskt innebär en ändring av en lagakraftvunnen brottmålsdom, att det är lämpligast att prövningen förläggs till allmän domstol. Regeringen fäster också särskild vikt vid att en domstol har bättre förutsättningar att hantera ett offentligt tvåpartsförfarande med överklagbara beslut. Vid en samlad avvägning av de faktorer som nu redovisats anser regeringen således att en allmän domstol som prövningsorgan är den lämpligaste lösningen.

Valet av domstol

När det sedan gäller frågan vilken domstol som skall anförtros uppgiften noteras inledningsvis att *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förordad att

prövningen skall ske vid den underrätt som ursprungligen dömt i målet. Utredningen har å andra sidan anfört att handläggningen bör vara koncentrerad till en domstol för att få till stånd en enhetlig rättstillämpning. Ett annat skäl för att koncentrera handläggningen är att det blir fråga om ett relativt litet antal ärenden årligen.

Vid en samlad bedömning och med hänsyn till vikten av att handläggningen koncentreras, i synnerhet för att åstadkomma en enhetlig tillämpning, bör handläggningen, enligt regeringens mening, ske endast vid en tingsrätt.

Till grund för förslaget att välja Stockholms tingsrätt har utredningen åberopat att den tingsrätten framstår som lämplig dels på grund av sin storlek, dels på grund av att den utgör särskilt forum för vissa andra målgrupper i vilka hög koncentration eftersträvs. Ytterligare en aspekt är tillgången till säkerhetssal som i vissa fall kan behöva utnyttjas. Flera remissinstanser har dock ifrågasatt utredningens förslag i denna del.

Som ett led i fördelningen av uppgifter inom domstolsväsendet bör dock en regional balans mellan domstolarna eftersträvas och i denna process finns det anledning att överväga andra alternativ än Stockholms tingsrätt. *Domstolsverket* har anfört att såväl Norrköpings som Örebro tingsrätter är lämpliga val. Såsom *Göteborgs tingsrätt* uttalat bör valet av domstol av praktiska skäl styras av närheten till de kriminalvårdsanstalter där merparten av de livstidsdömda avtjänar straffen, särskilt med hänsyn till att den dömde skall ges tillfälle att höras muntligen inför rätten i samband med prövningen. Regeringen instämmer i att det geografiska läget således har en viss praktisk betydelse. Ur den synvinkeln framstår Örebro tingsrätt som är centralt belägen i landet som lämplig. Rent storleksmässigt får en tingsrätt som den i Örebro också anses väl skickad att hantera uppgiften.

Såvitt avser frågan om säkerhet är det i och för sig en fördel för Stockholms tingsrätt att det i anslutning till Kronobergshäktet i centrala Stockholm finns en säkerhetssal. *Svea hovrätt* har framhållit att omvandlingsprövningen, och den därmed sammanhörande möjligheten till muntlig förhandling, kommer samtliga livstidsdömda till godo och således även de som inte kan komma ifråga för omvandling redan efter 10 års avtjänande. Hovrätten anser därför att säkerhetsaspekterna inte bör underskattas. Regeringen, som instämmer med det anförda, anser att det finns goda förutsättningar att garantera säkerheten även om omvandlingsprövningen anförtros Örebro tingsrätt. Det får antas att Kriminalvårdsstyrelsen i förekommande fall kommer att kunna informera domstolen om eventuella säkerhetsrisker. Den dömde kan höras muntligen på anstalt och Örebro tingsrätt har också erfarenhet av att hantera förhandlingar med intagna på Kumlaanstalten. Det kan också nämnas att regeringen nyligen presenterat förslag om ett bättre utnyttjande av modern teknik genom att försöksverksamheten med videokonferens permanentas och utvecklas, se vidare prop. 2004/05:131, En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol.

Regeringen anser sammantaget att det finns goda skäl att anförtro Örebro tingsrätt uppgiften att hantera prövningen om omvandling av livstidsstraff.

Det finns anledning att beröra frågan om samordning mellan de ärenden som hanteras inom ramen för den föreslagna ordningen och ärenden som avser nåd enligt regeringsformen. *Kriminalvårdsnämnden* har efterfrågat ytterligare överväganden om hur denna samordning skall ske. Bland annat den omständigheten att nådeskäl sannolikt ofta kommer att åberopas hos domstolen talar enligt nämnden för att regeringen i en sådan situation bör avvakta domstolens beslut.

Som tidigare nämnts kan införandet av ett system med omvandling av livstidsstraff inte innebära att regeringens möjligheter att bevilja nåd begränsas. Det finns alltså inget hinder mot att en livstidsdömd inger en ansökan om nåd samtidigt som han eller hon ansöker om omvandling av straffet enligt den föreslagna lagen.

Om den dömd genom nåd fått livstidsstraffet omvandlat till ett tidsbestämt straff finns inte längre förutsättningar för lagens tillämpning. Om domstolen däremot tidsbestämt ett livstidsstraff vid tidpunkten för prövningen av en ansökan om nåd utgör den tidsbestämda påföljden utgångspunkt vid prövningen.

Svea hovrätt har anfört att de parallella systemen kan medföra olägenheter dels på grund av att eventuella kostnadsbesparingar riskerar att utebli, dels för att praxis riskerar att skifta mellan systemen. Utgångspunkten för regeringens förslag är dock att en prövning av omvandling av straffet normalt skall ske i domstol och att den dömd också, för att bl.a. ges möjligheter till ett motiverat beslut, kommer att ansöka om omvandling hos domstol. De omständigheter som normalt anförs i ett nådeärende torde också i flertalet fall kunna beaktas av domstolen, även om prövningen skall utgå från i lagen angivna kriterier. Vissa omständigheter, t.ex. sjukdom eller s.k. tredjemansskäl, bör dock inte kunna ges någon självständig betydelse för domstolsprövningen. Genom den flexibilitet som finns såväl i nådeförfarandet som i domstolsprövningen enligt det föreslagna systemet torde det finnas goda praktiska möjligheter att undvika otillfredsställande resultat, t.ex. samtidiga ställningstaganden. Såvitt avser risken för att de olika systemen leder till olika praxis bör det understrykas att regeringens möjlighet att bevilja nåd är helt diskretionär och att det är svårt att tala om någon praxis i egentlig mening.

6.3 Tillämpningsområdet

Regeringens förslag: Den nya lagen om omvandling av fängelse på livstid skall gälla för personer som i Sverige avtjänar fängelse på livstid. Lagen skall inte tillämpas i fråga om personer som har överförts till Sverige för straffverkställighet med stöd av lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt eller lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen.

Regeringens bedömning: Lagen om omvandling av fängelse på livstid bör inte omfatta personer som utomlands har dömts till långa tidsbestämda fängelsestraff. Utredningens förslag att livstidsdömda som är eller har varit föremål för beslut enligt 31 eller 58 a § lagen

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har dock föreslagit att även personer som utomlands dömts till tidsbestämda fängelsestraff på 18 år eller mer och som har överförts hit skall ha möjlighet till frigivningsprövning på samma sätt och efter samma kriterier som de som skall gälla för livstidsdömda. Utredningen har vidare föreslagit att domstolen skall överlämna ärenden rörande dömda som är eller har varit föremål för beslut enligt 31 eller 58 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) till regeringen för beslut, i de fall domstolen anser att frigivning skall ske. Regeringens prövning av dessa ärenden föreslås endast innefatta de säkerhetspolitiska aspekterna.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft någon erinran mot förslagen. *Svea hovrätt* och *Kriminalvårdsstyrelsen* har ställt sig positiva till att de utomlands dömda föreslås omfattas av förslaget. *Åklagarmyndigheten i Stockholm* har å andra sidan framhållit att en prövning av de utomlands dömda har så starka utrikespolitiska förtecken att prövningen inte rimligen kan anförtros annat organ än regeringen. *Åklagarmyndigheten i Västerås* har anfört att systemet bör omfatta alla personer som ådömts strafftider som är längre än de som i motsvarande situation hade kunnat ådömas i Sverige. *Kriminalvårdsnämnden* och *Åklagarmyndigheten i Västerås* har ställt sig tveksamma till förslaget beträffande de ärenden som rör säkerhetspolitiska intressen. I samma fråga har *Rikspolisstyrelsen* ställt sig bakom utredningens förslag men föreslagit en annan lagteknisk lösning. Styrelsen har vidare anfört att regeringen bör kunna göra en helhetsbedömning i ett överlämnat ärende.

Förslaget i utkast till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten av remissinstanserna har inte haft någon invändning mot förslaget. *Säkerhetspolisen* har, beträffande ärenden som rör säkerhetspolitiska intressen, framhållit att det i dag finns livstidsdömda som har varit föremål för beslut enligt 31 § KvaL. Vidare har Säkerhetspolisen anfört att myndigheten kan ha tillgång till underrättelseinformation som kan ha betydelse för bedömningen av återfallsrisken och som erhållits från en samarbetande tjänst på villkor att den inte får användas i domstol.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: En naturlig utgångspunkt är att personer som i Sverige dömts till och här avtjänar livstids fängelse bör omfattas av den nya lagen.

Utredningen har därutöver föreslagit att personer som utomlands har dömts till tidsbestämda fängelsestraff på 18 år eller mer eller till fängelse på livstid och överförts till Sverige för straffverkställighet skall omfattas av det nya systemet. Utredningen har anfört att, även om det för närvarande rör sig om få personer, utgör det ett problem både för den dömda och för kriminalvården att hantera så långa verkställighetstider. Utredningen har också uttalat att tidsbestämda straff som ådömts utomlands passar mindre väl in i ett system som bygger på omvandling av påföljden, vilket bland andra omständigheter påverkat utredningens val av system. I sammanhanget har utredningen även framhållit att den inte haft

möjlighet att göra några utrikespolitiska överväganden i frågan eller kunnat bedöma vilka konsekvenser det föreslagna systemet kan få för andra utomlands dömda svenskers möjlighet att bli överförda hit.

Regeringen anser att ett viktigt skäl för reformen är att minska de negativa skadeverkningarna av tidsbestämda straff. Det finns därför goda skäl för att låta personer som utomlands dömts till livstids fängelse omfattas av regleringen. Regeringen anser dock inte att, som *Åklagarmyndigheten i Stockholm* har anfört, utrikespolitiska hänsyn hindrar att en domstol prövar frågan om ett utomlands ådömt livstidsstraff kan omvandlas till ett tidsbestämt straff. Domstolens prövning av frågan om omvandling utgör en del av verkställigheten av ett utländskt straff som Sverige i överförandefallen har åtagit sig att ombesörja, låt vara att särskilda villkor kan vara uppställda i det enskilda fallet.

Det kan antas att omvandlingsprövningen av livstidsstraff i grunden kommer att skilja sig från omprövning av straff för personer som utomlands dömts till tidsbestämda straff. Det framstår t.ex. inte som självklart att samma kriterier som skall ligga till grund för en tidsbestämning av livstids fängelse kan tillämpas för att omvandla utländska tidsbestämda straff. Omvandling av tidsbestämda straff för utlandsdömda skulle sannolikt också ha ett delvis annat syfte, dvs. att i viss utsträckning göra en anpassning av den utdömda påföljden till svensk straffmätning för motsvarande brott. Som *Åklagarmyndigheten i Västerås* påpekat kan ett förslag om att tidsbestämda fängelsestraff på 18 år eller mer skall omfattas av systemet också ge upphov till tröskeleffekter i förhållande till fängelsestraff understigande 18 år.

Mot denna bakgrund anser regeringen att endast personer som avtjänar fängelse på livstid skall omfattas av regleringen. Den nya lagen kommer således även att omfatta dem som utomlands har ådömts livstidsstraff och sedan överförts hit för verkställighet. Vidare omfattas personer som har överförts hit för straffverkställighet och som, efter en sådan omvandling som avses i 25 g § första stycket 2 lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom eller i 7 kap. 3 § första stycket 2 lagen (2003:1156) om överlämnade från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, har fått sitt straff bestämt till livstids fängelse. Som behandlas närmare i avsnitt 6.5 föreslås dock att villkor som uppställts vid överföringen skall följas i den mån de har betydelse vid omvandlingsprövningen.

Ytterligare en fråga som aktualiseras är om den nya lagen bör omfatta personer som har dömts till livstids fängelse av Förenta nationernas (FN) internationella brottmålsribunaler (Jugoslavientribunalen och Rwanda-tribunalen) eller Internationella brottmålsdomstolen, och som med stöd av lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt eller lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen har överförts till Sverige för verkställighet av ett sådant straff. Av stadgorna för FN:s internationella brottmålsribunaler följer att det endast är tribunalerna som kan besluta om nåd eller straffnedsättning. Om en sådan åtgärd aktualiseras i verkställighetslandet skall den tribunal som har dömt i målet under rättas för att därefter ta ställning till om åtgärden får ske (se artikel 28 i Jugoslavientribunalens stadga och artikel 27 i Rwandatribunalens stadga). Av artiklarna 105.1 och 110.1–2 i Romstadgan för Internationella

brottmålsdomstolen följer att det endast är den domstolen som får överpröva eller ompröva straff som utdömts av domstolen och att verkställighetsstaten inte får förändra det straff som dömts ut eller släppa den dömda fri före utgången av den strafftid som domstolen har bestämt (se prop. 2001/02:88 s. 139 f. och NJA II 2002 s 650 ff.). Av artikel 110.3 följer vidare att frågan om omvandling av ett livstidsstraff som har dömts ut av Internationella brottmålsdomstolen får ske tidigast efter 25 år och då genom att domstolen omprövar straffet. Enligt regeringens bedömning är det svårt att se hur de förfaranden och särskilda villkor som gäller för personer som har dömts till livstids fängelse av FN:s internationella brottmålsribunaler eller av Internationella brottmålsdomstolen skall kunna iakttas inom ramen för den föreslagna ordningen. Till detta kommer att de nämnda tribunalerna och Internationella brottmålsdomstolen intar en särställning både med hänsyn till formerna för deras inrättande och de brottstyper de har att handlägga. De har också ett särskilt inflytande över verkställigheten. Regeringen anser därför att denna kategori av dömda personer inte bör omfattas av den nya lagens tillämpningsområde.

Utredningen har föreslagit att personer som är eller har varit föremål för beslut enligt 31 eller 58 a § KvaL skall överlämnas från domstolen till regeringen för beslut. I 31 § KvaL anges att regeringen beträffande en viss intagen får besluta om avvikelser från lagens bestämmelser om bland annat besök, hanteringen av försändelser och telefonsamtal om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Vidare får regeringen enligt 58 a § KvaL beträffande viss intagen besluta att ett ärende om vistelse eller verkställighet utanför anstalt skall överlämnas till regeringens prövning, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott. Utredningen har föreslagit att ärenden rörande personer som är eller har varit föremål för ett sådant beslut skall överlämnas till regeringen i de fall domstolen anser att frigivning skall ske. Regeringens prövning föreslås därför endast innefatta de säkerhetspolitiska aspekterna. *Rikspolisstyrelsen* har i huvudsak ställt sig bakom utredningens förslag i den delen. Ett flertal remissinstanser har emellertid framfört synpunkter på den av utredningen föreslagna ordningen. *Kriminalvårdsnämnden* har anfört att den föreslagna ordningen väcker betänkligheter ur ett konstitutionellt perspektiv och att frigivningsärenden, i vilka säkerhetspolitiska intressen varit involverade, genom åren har kunnat lösas av nämnden utan några konstitutionella problem eller komplikationer. *Säkerhetspolisen* har, beträffande regeringens förslag att inte införa en särreglering för dessa personer, invänt att all underrättelseinformation inte kommer att kunna lämnas till en domstol.

Det krävs mycket starka skäl för att särbehandla en viss grupp livstidsdömda, i synnerhet som reformen avser att generellt stärka förutsebarheten och rättssäkerheten i ett system som syftar till frigivning av personer dömda till tidsbestämda straff. Såsom *Åklagarmyndigheten i Västerås* också påpekat kan hänsyn till säkerhetspolitiska intressen inte heller tas vid villkorlig frigivning från tidsbestämda straff. I sammanhanget skall vidare noteras att en ordning som innebär en inskränkning av regeringens

diskretionära prövning inom ramen för nådeinstitutet enligt 11 kap. 13 § Prop. 2005/06:35
regeringsformen inte är möjlig att införa i lag.

Regeringen anser därför sammanfattningsvis att det i nuläget inte finns skäl att föreslå någon särskild ordning för ärenden rörande säkerhetspolitiska intressen. Skulle ett behov av särreglering aktualiseras vid en senare tidpunkt får förnyade överväganden göras.

6.4 Ansökan om omvandling och tidpunkten för prövningen

Regeringens förslag: Den dömda eller, när det finns särskilda skäl, Kriminalvårdsstyrelsen skall kunna ansöka om omvandling. En ansökan får göras när den dömda har avtjänat minst tio år av straffet. Om ansökan avslås får en ny ansökan om omvandling göras tidigast ett år efter det att avslagsbeslutet vann laga kraft. Kriminalvårdsstyrelsens beslut att ansöka om omvandling får inte överklagas.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att frigivningsprövningen skall äga rum, efter anmälan av Kriminalvårdsstyrelsen, senast när den dömda har avtjänat tio år. I de fall prövningen inte leder till ett beslut om villkorlig frigivning, skall en ny prövning ske senast ett år från det att beslutet vunnit laga kraft.

Remissinstanserna: Utredningens förslag om tidpunkten för prövningen har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. *Svea hovrätt, Helsingborgs tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren* och *Rättsmedicinalverket* har anfört att domstolen redan i domen på livstid bör ange den minsta tid av straffet som måste verkställas före frigivningsprövningen mot bakgrund av att de anser att straffmätningen görs bättre när brottmålet avgörs. *Hovrätten över Skåne och Blekinge, Åklagarmyndigheten i Västerås* och *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän* har framhållit att tidpunkten för frigivningsprövningen bör kunna förläggas tidigare än föreslagna tio år. *Rikspolisstyrelsen* å sin sida har framfört att prövningen bör ske vid en senare tidpunkt. *Stockholms tingsrätt* och *Rikspolisstyrelsen* har framhållit att utformningen av lagtexten enligt förslaget kan ge upphov till tolkningssvårigheter i fråga om när den första frigivningsprövningen skall äga rum. Flera remissinstanser, *Svea hovrätt, Justitiekanslern, Stockholms tingsrätt, Kriminalvårdsstyrelsen* och *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän*, har i fråga om utredningens förslag om obligatoriska regler om anmälan av Kriminalvårdsstyrelsen, påtalat att det kommer att innebära en tät omprövningsfrekvens, vilket framstår som såväl opraktiskt som onödigt resurskrävande och framhållit att förslaget även kommer att leda till att omprövning i viss utsträckning sker trots att frigivning inte kan komma ifråga.

Förslaget i utkast till lagrådsremiss överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag men innehöll inte något uttryckligt förbud mot överklagande av Kriminalvårdsstyrelsens beslut att ansöka om omvandling.

Remissinstanserna: *Örebro tingsrätt* har ifrågasatt om det skall finnas en möjlighet för Kriminalvårdsstyrelsen att göra en ansökan om omvandling, inte minst om det sker mot den dömdes vilja. Tingsrätten har föreslagit att Kriminalvårdsstyrelsen skulle kunna anmäla till tingsrätten i de fall den dömda inte själv lämnar in en ansökan, varefter tingsrätten inle-

der ett ärende om omvandling. *Åklagarmyndigheten* har anfört att tidpunkten för när en omprövning får ske bör sättas till två år.

Prop. 2005/06:35

Skälen för regeringens förslag

Ansökan

När det gäller frågan om vem som skall initiera en prövning av omvandling av fängelse på livstid konstaterar regeringen att utredningens förslag syftar till att en frigivningsprövning skall komma samtliga livstidsdömda till godo, utan hänsyn till de enskilda individernas förutsättningar att av egen kraft driva frigivningsprocessen framåt.

Utredningens förslag skulle innebära ett åliggande för Kriminalvårdsstyrelsen att anmäla ärenden om frigivningsprövning för samtliga livstidsdömda som avtjänat tio år av sitt straff. Sådan anmälan skulle också enligt förslaget göras med årliga intervall till dess att ansökan bifalls. Flera remissinstanser har påtalat att den föreslagna ordningen skulle komma att innebära en tät omprövningsfrekvens. Det har även framförts att förslaget kommer att leda till att omprövning i viss utsträckning sker trots att det kan stå klart att bifall inte kan komma ifråga.

Regeringen menar att det kan ifrågasättas om det med beaktande av remisskritiken är motiverat att införa den föreslagna ordningen. Det finns såväl praktiska som sakliga fördelar med att utforma systemet på så sätt att prövningen i stället kommer till stånd på ansökan av den dömd. Den dömd torde själv kunna överblicka sin situation och avgöra när det finns anledning att ansöka om omvandling av straffet. Att lägga ansvaret på den intagne ligger också i linje med ett av förslagets grundsyften, dvs. att motivera de intagna att medverka i frigivningsprocessen och skapa förutsättningar för sin anpassning i samhället. En sådan lösning framstår också som mer rimlig än om det allmänna med relativt täta intervall initierar en prövning med i vissa fall förutsägbart resultat. Av hänsyn till allmänhetens förtroende för rättsväsendet bör sådana lösningar undvikas som trots ett gott syfte kan ge ologiska och synbarligen omotiverade resultat. För de dömda men också för brottsoffret och anhöriga till de berörda kan prövningen vidare innebära en uppslitande process. Särskilt om det framstår som osannolikt att bifall kan komma i fråga är det onödigt att utsätta dessa för denna påfrestning. Sammanfattningsvis bör därför den föreslagna ordningen som huvudregel förutsätta att det är den dömd som initierar prövningen.

Systemet måste dock utformas på ett sådant sätt att möjligheten till frigivning kommer samtliga intagna till godo. Det kan nämligen inte uteslutas att en livstidsdömd i något fall inte verkar för sin egen frigivning trots att förutsättningarna för det i och för sig är för handen. Inte minst med hänsyn till risken för institutionalisering vid så långa frihetsberövanden som det nu är fråga om bör det finnas en möjlighet för det allmänna att verka för frigivning i den dömdes ställe. Regeringen föreslår därför, i linje med utredningens förslag, att Kriminalvårdsstyrelsen ges möjlighet att ansöka om omvandling av straffet för en livstidsdömd om det finns särskilda skäl. Möjligheten för Kriminalvårdsstyrelsen att ansöka bör gälla oavsett om den dömdes samtycke föreligger eller inte. Den möjligheten måste ses mot bakgrund av kriminalvårdens ansvar att verka för att

den dömde anpassas i samhället och samtidigt tillgodose det allmännas intresse av att denne är förberedd på livet i frihet.

Lagrådet har förordat att det i 2 § lagen om omvandling av fängelse på livstid tas in en uttrycklig bestämmelse om att Kriminalvårdsstyrelsens beslut att ansöka om omvandling inte får överklagas. Ett sådant beslut kan inte anses ha sådana verkningar att det är överklagbart. För att tydliggöra detta anser regeringen att en bestämmelse av det slag *Lagrådet* förordat bör införas.

Om Kriminalvårdsstyrelsen ansöker om omvandling för en livstidsdömd får styrelsen ställning som part i ärendet, vid sidan av den dömde gentemot åklagaren. Detta innebär bl.a. att styrelsen kan överklaga ett avslagsbeslut. Det föreslagna systemet är därför att föredra framför *Örebro tingsrätts* förslag som innebär att styrelsen skulle anmäla dessa fall till tingsrätten, eftersom styrelsen då inte skulle få ställning som part. Det bör emellertid betonas att möjligheten för Kriminalvårdsstyrelsen att ansöka om omvandling för en livstidsdömd bör användas restriktivt.

En minsta tid i domen

Vad avser tidpunkten för prövning av omvandling av fängelse på livstid har utredningen föreslagit att en första prövning skall ske sedan en minimitid om tio år har avtjänats. Ett flertal remissinstanser, såsom *Svea hovrätt*, *Helsingborgs tingsrätt*, *Justitiekanslern*, *Domstolsverket*, *Riksåklagaren* och *Rättsmedicinalverket*, har framfört att tidpunkten för prövningen i stället bör bestämmas genom att den domstol som dömt i brottmålet redan i domen på livstids fängelse anger den minsta tid av straffet som måste verkställas innan en frigivningsprövning kan ske.

En fördel med en sådan ordning skulle, som utredningen också framfört, vara att brottets allvar bäst prövas i samband med att påföljden för brottligheten bestäms. Det skulle vara en tilltalande lösning med tanke på hur straffskalan för mord är utformad, eftersom mord är det brott som framförallt, för närvarande, föranleder domar på livstids fängelse. Vidare skulle förutsebarheten öka både för den dömde och för kriminalvården.

Även med en sådan lösning krävs dock ett system för själva prövningen och i lag uppställda kriterier som skall gälla vid en sådan prövning. Det är också mycket möjligt att domstolen, när den bestämmer den minsta tid av straffet som skall verkställas innan en prövning får äga rum, beaktar de regler om villkorlig frigivning som gäller vid tillfället. Dessa regler kan komma att ändras, något som skulle ändra förutsättningarna för domstolens tidigare beslut. En annan svårighet inställer sig om den livstidsdömde begår ett nytt brott av allvarligt slag, vilket det tidigare livstidsstraffet skall omfatta. En ytterligare nackdel är de övergångsproblem som skulle uppstå, eftersom ett stort antal livstidsdömda som avtjänar sina straff har dömts före det föreslagna systemets införande. En särskild och troligen omfattande övergångsreglering skulle därför behövas. Regeringen anser också, i likhet med utredningen, att det finns en risk för att fängelse på livstid kan komma att uppfattas som ett tidsbestämt straff om domstolen i domen på livstids fängelse anger den tidigaste tidpunkten för en frigivningsprövning.

Regeringen delar därför utredningens ställningstagande att domstolen inte bör bestämma en minsta tid för verkställighet i domen på livstids fängelse.

Minst tio år skall ha verkställts

Utredningen har föreslagit att den första prövningen skall kunna ske när den dömden har avtjänat 10 år av livstidsstraffet. Utredningen har lämnat sitt förslag bl.a. mot bakgrund av att livstidsdömda generellt sett under senare år vid nåd fått livstidsstraffet ersatt med tidsbestämda straff om minst 18 års fängelse. Ett tidsbestämt straff om 18 års fängelse innebär en faktisk verkställighetstid, enligt nu gällande regler om villkorlig frigivning, om 12 år. Livstidsstraffet är lagens strängaste straff och frigivning från detta bör enligt utredningen inte vara aktuellt tidigare än vad som kan ske från ett tidsbestämt straff. Enligt reglerna i 26 kap. 2 § brottsbalken är det längsta tidsbestämda straff som kan utdömas vid flerfaldig brottslighet fängelse i 14 år. I vissa återfallssituationer kan enligt 26 kap. 3 § brottsbalken fängelse om maximalt 18 år dömas ut. Mot bakgrund av detta anser utredningen att den tid som en livstidsdömd skall avtjäna inte bör understiga vad den som har dömts till det längsta tidsbestämda straffet har att avtjäna, dvs. 12 år (två tredjedelar av 18 år).

Några remissinstanser har ifrågasatt om tidpunkten för den första prövningen är rätt vald. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Åklagarmyndigheten i Västerås* anser att den första prövningen bör äga rum tidigare än föreslagna 10 år, eftersom det längsta tidsbestämda straff som under normala förhållanden kan dömas ut är 10 år. *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän* anser också att tidpunkten bör förläggas tidigare än föreslagna 10 år men att den villkorliga frigivningen inte bör infalla tidigare än efter 12 år. *Rikspolisstyrelsen* å sin sida tycker att prövningen borde ske efter 12 år för att inte verkställighetstiden för en person som dömts till 18 års fängelse skall bli lika lång som för den som dömts till livstids fängelse.

Regeringen anser emellertid att utredningens slutsats är väl underbyggd. Det är i sammanhanget lämpligt att se till regeringens prövning av nådeärenden som inneburit en minsta strafflängd om 18 år samt den omständigheten att det längsta tidsbestämda straffet som kan dömas ut är 18 år. Såsom framgår av avsnitt 6.5 föreslår också regeringen att det tidsbestämda straff som ett livstidsstraff omvandlas till inte får understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut och att reglerna om villkorlig frigivning samt den dömdes behov av utslussning skall beaktas. Regeringen anser därför att en ansökan om omvandling av fängelse på livstid bör få göras när den dömden har avtjänat minst 10 år av livstidsstraffet.

Omprövning

Utredningen har föreslagit att om prövningen utmynnar i ett beslut som innebär att livstidsstraffet skall bestå, bör den dömden ha rätt att kontinuerligt få frågan omprövad. Utredningen har ansett att en ny frigivningsprövning bör ske med ett års intervall, räknat från den dag det tidigare

beslutet att inte bevilja frigivning vann laga kraft. Några remissinstanser, *Svea hovrätt*, *Justitiekanslern*, *Stockholms tingsrätt*, *Kriminalvårdsstyrelsen* och *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän*, har ansett att omprövningsfrekvensen om ett år förefaller väl tät. *Åklagarmyndigheten* har föreslagit ett intervall om två år.

Regeringen anser att det är både ändamålsenligt och rimligt att en livstidsdömd ges en rätt till kontinuerlig omprövning av frihetsberövandet. Det kan också noteras att Europadomstolen, avseende livstidsdomar enligt engelsk rätt där straffet avtjänats under ett antal år och det fortsatta frihetsberövandet i stället grundas på föränderliga omständigheter såsom gärningsmannens farlighet och psykiska labilitet, uttalat att frågan om frihetsberövandet är lagligt skall kunna hänskjutas till en domstol med rimliga intervaller (se t.ex. *Stafford mot Förenade Konungariket*, 28.5.2002). I ett av fallen har Europadomstolen också bedömt att tidsintervaller om två år mellan provningstillfällena var alltför långa när den dömde snabbt efter ett återintagande i fängelse hade genomgått en positiv utveckling (*Oldham mot Förenade Konungariket*, 26.9.2000). Regeringen anser således att tidsintervallet bör vara årligt och att regeln bör utformas på så sätt att en ny ansökan får göras tidigast ett år efter det att ett avslagsbeslut vann laga kraft.

6.5 Omvandlingsprövningen

Regeringens förslag: Vid prövningen av en ansökan om omvandling skall särskilt beaktas den tid som den dömde har avtjänat, vad som av domen framgår om de omständigheter som legat till grund för straffmätningen, om det finns risk för att den dömde återfaller i brottslighet av allvarligt slag, om den dömde har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten och om den dömde har medverkat till att främja sin anpassning i samhället.

Om ansökan bifalls skall det ådömda livstidsstraffet omvandlas till fängelse på viss tid. Fängelsestraffets längd skall bestämmas med utgångspunkt från den tid som den dömde har avtjänat och med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning samt den dömdes behov av åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet. Fängelsestraffets längd får inte understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut.

När den föreslagna lagen tillämpas i förhållande till personer som utomlands har dömts till fängelse på livstid skall sådana villkor följas som har uppställts vid överförandet från en annan stat till Sverige.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har även föreslagit en annorlunda utformning av lagtexten.

Remissinstanserna: En tredjedel av remissinstanserna har framfört synpunkter på de föreslagna kriterierna. *Svea hovrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Helsingborgs tingsrätt*, *Domstolsverket* och *Rättsmedicinalverket* har riktat kritik mot att beakta brottet och omständigheterna kring detta först vid en frigivningsprövning och framhållit svårigheterna med att bedöma brottets straffvärde lång tid efter att det begåtts. *Stockholms tingsrätt* anser att det behövs ett klagörande av det i utred-

ningens lagförslag använda uttrycket ”den dömdes brottslighet” eftersom det inte klart framgår vilken brottslighet som avses. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Åklagarmyndigheten i Västerås* har avstyrkt att risken för återfall i brott skall utgöra ett avgörande kriterium, eftersom de anser att ett frihetsberövande inte bör kunna fortgå p.g.a. något som den dömda bedöms komma att göra i framtiden. *Rättsmedicinalverket* har anfört att det är väl känt att personer med hög risk för återfall i allvarlig brottslighet riktad mot liv och hälsa inte sällan kan vara välfungerande i en strukturerad och styrd anstaltsmiljö utan att för den skull ha undergått någon avgörande förändring beträffande sin förmåga att fungera i mindre begränsade miljöer. *Kriminalvårdsnämnden* och *Brottsoffermyndigheten* anser å andra sidan att återfallsrisken bör vara en omständighet som ges särskild tyngd i förhållande till andra. *Helsingborgs tingsrätt* har särskilt framhållit att det är prövningsorganet som vid en prövning skall göra riskbedömningen samt att den av Rättsmedicinalverket tillhandahållna utredningen endast skall utgöra ett underlag härför. Några remissinstanser, såsom *Svea hovrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Helsingborgs tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten i Västerås*, har invänt mot att frigivningsförhållandena skall ha betydelse vid prövningen bl.a. med hänvisning till att risken är stor för att ett sådant kriterium skulle slå socialt ojämnt. *Kriminalvårdsstyrelsen* har också framhållit att några mer konkreta åtgärder vad gäller t.ex. bostad och sysselsättning inte kan föreligga redan två till tre år före frigivning. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Åklagarmyndigheten i Västerås* anser att kriteriet skötsamhet och utveckling under anstaltstiden inte bör beaktas. Även *Helsingborgs tingsrätt* har invänt mot att den dömdes utveckling under anstaltstiden skall beaktas. *Akademikerförbundet SSR* anser att kriteriet utveckling under anstaltstiden borde inriktas på att ta reda på hur den intagne utvecklas på det personliga planet under och efter deltagande i behandlingsprogram/påverkansarbete. *Kriminalvårdsstyrelsen* anser att kriterierna skötsamhet och utveckling i anstalt och den dömdes frigivningsförhållanden alternativt bör beaktas i samband med att risken för återfall bedöms. *Stockholms tingsrätt* har anfört att det i lag bör regleras att beslut om frigivning skall ske med iakttagande av behovet av en tillräcklig utslussningstid. *Kriminalvårdsnämnden* har, med hänsyn till att frigivningen skall föregås av en lång utslussningstid och osäkerheten om vad som kan inträffa under den tiden, anfört att det inte är en lämplig ordning att redan vid den första prövningen, cirka två år före frigivningen, bestämma en viss dag för denna.

Förslaget i utkast till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens förslag. I utkastet föreslogs dock en något annorlunda utformning av lagtexten.

Remissinstanserna: *Kriminalvårdsstyrelsen* har framhållit att skötsamhetskravet bör relateras till i vad mån den dömda ”följt planen för verkställighet”. Styrelsen har vidare framhållit att det bör ankomma på kriminalvården att utröna och beakta risker som utgår från en mer polisiär kontext, t.ex. kopplingar till brottsliga nätverk. Styrelsen har också påpekat att det i lagtexten inte anges hur de olika kriterierna skall viktas mot varandra. *Stockholms tingsrätt* och *Örebro tingsrätt* har anfört att det för tydlighetens skull bör framgå direkt av lagtexten att fängelsestraffets

längd inte får understiga arton år. Örebro tingsrätt har också efterfrågat en hänvisning till lagen i 26 kap. brottsbalken. Prop. 2005/06:35

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkten är att de som omfattas av prövningen har ådömts livstids fängelse. Prövningen syftar alltså till att bedöma om det föreligger skäl för att frånga detta straff och omvandla det till ett tidsbestämt fängelsestraff. Frågan är då vilka särskilda omständigheter som bör ligga till grund för domstolens prövning.

Den tid som den dömda har avtjänat och vad som av domen framgår om de omständigheter som legat till grund för straffmätningen

Det är en naturlig utgångspunkt att vid omvandlingsprövningen beakta såväl den tid som verkställighet av straffet pågått som den brottslighet, däri inbegripet det eller de brott den ursprungliga domen avser samt de eventuella andra brott, som livstidsstraffet kommit att omfatta.

Några remissinstanser; *Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Helsingborgs tingsrätt, Domstolsverket och Rättsmedicinalverket*, som visserligen framhållit vikten av att se till brottets svårhet, har riktat kritik mot utredningens förslag att beakta brottet och omständigheterna kring detta på nytt vid en frigivningsprövning.

Regeringen har viss förståelse för remisskritiken och är medveten om att det kan finnas svårigheter att i efterhand bedöma ett brotts svårhet. Det är emellertid en självklar utgångspunkt att omvandlingsprövningen inte skall innebära en omprövning av förhållanden som slutligt avgjorts, dvs. vunnit rättskraft, genom en lagakraftvunnen dom. Det skall således inte vara fråga om att vid prövningen ta in ytterligare utredning och bevisning som rör själva gärningen och omständigheterna kring denna. Domstolen som ursprungligen dömt i målet har funnit att brottets straffvärde är fängelse på livstid, vilket också är utgångspunkten vid omvandlingsprövningen. Det är inte fråga om att domstolen vid prövning av omvandling av livstidsstraffet skall göra en förnyad straffmätning. Domstolen skall därför utgå ifrån vad som av domen framgår om de omständigheter som legat till grund för straffmätningen. Avsikten är att den dömda skall ges en möjlighet till en prövning av om det finns förutsättningar att omvandla livstidsstraffet. Prövningen skall primärt grundas på förhållanden och omständigheter som inträffat efter domen. Det går emellertid inte att bortse från att ett livstidsstraff kan avse brott av olika karaktär och svårhetsgrad och att brottet och den tid som avtjänandet pågått bör kunna beaktas särskilt vid omvandlingsprövningen.

Risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag

Det är också av stor vikt att frigivningen kan ske utan att behovet av samhällsskydd eftersätts. Utredningen har därför föreslagit att det vid prövningen skall beaktas om det finns en påtaglig risk för att den dömda återfaller i brottslighet av allvarligt slag.

Ett huvudsakligt syfte med ett sådant kriterium är att söka minska risken för att den dömda begår ytterligare brott. I likhet med *Kriminalvårdsnämnden* och *Brottsoffermyndigheten* anser regeringen, särskilt med hänsyn till samhällsskyddsintresset, att risken för återfall i brottslighet bör beaktas vid den föreslagna prövningen. Det bör dock enligt regeringens mening endast komma i fråga att beakta risk för återfall i allvarlig brottslighet.

Utredningen har föreslagit att risken för återfall skall beaktas om den är ”påtaglig”. Enligt regeringens bedömning är dock detta krav alltför högt ställt. Domstolen bör kunna beakta en risk för återfall i allvarlig brottslighet trots att den inte är påtaglig. Frågan om betydelsen av återfallsrisken bör avgöras från fall till fall och är mycket beroende av hur säkra bedömningar som kan göras. Klart är att om det föreligger en konkret och beaktansvärd risk för återfall i allvarlig brottslighet, bör det leda till att en ansökan om omvandling lämnas utan bifall.

Bedömningar av risk för återfall i brott görs i ett flertal fall. Här kan exempelvis nämnas att återfallsrisk beaktas vid prövning av om en person skall häktas enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken. Likaså skall en domstol vid tillämpning av 31 kap. 3 § brottsbalken, dvs. när ett brott har begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning, ta ställning till risken för återfall i brott för att bedöma om rättspsykiatrisk vård skall förenas med särskild utskrivningsprövning.

Utredningar med strukturerade riskbedömningar genomförs i dag i viss utsträckning, t.ex. inom ramen för regeringens nådeprövning. Tillförlitligheten hos sådana bedömningar har varit omdiskuterad. Utredningen har redogjort för utvecklingen på området, se 5 kap. i betänkandet. Den nuvarande uppfattningen torde kunna sammanfattas på så sätt att metoderna har förbättrats väsentligt på senare tid och förståelsen för de problem som är förknippade med bedömningar av återfallsrisk har ökat. Enligt rådande synsätt är riskbedömning förknippad med riskhantering, dvs. att en konstaterad risk bör mötas av åtgärder i syfte att i så stor utsträckning som möjligt minimera den.

Metoderna för genomförandet av bedömningarna har utvecklats på ett sätt som gör det möjligt att låta dem ingå som underlag vid den prövning det nu är fråga om. Regeringen anser således att domstolen vid omvandlingsprövningen regelmässigt bör inhämta utredning med utlåtande om risken för återfall i brott. En ansökan bör inte kunna bifallas om en sådan utredning inte inhämtats, förutsatt att detta inte varit uppenbart obehövt. Frågan behandlas närmare nedan i avsnitt 7.3.

Det är vidare viktigt att det av utlåtandet framgår hur stor risken för återfall är, vilka riskfaktorerna är och hur dessa kan motverkas. Att föreslå åtgärder och behandling för att minska återfallsrisken är som nämnts en viktig del av riskbedömningen. Information som ges i en sådan utredning kan alltså även få betydelse för och utgöra stöd i den dömdes rehabiliteringsarbete. Det är, som utredningen framfört, viktigt att komma ihåg att bedömningar av återfallsrisk ytterst syftar till att förhindra våldshandlingar, inte förutsäga dem.

I sammanhanget bör också framhållas, vilket även *Helsingborgs tingsrätt* anfört, att det är domstolen som skall göra bedömningen av återfallsrisken samt att en utredning om risken för återfall i brottslighet skall utgöra ett underlag för denna bedömning. En sådan utredning utgör dock

inte det enda underlaget för domstolens prövning. Även andra faktorer som att den dömda begått nya brott eller allvarligt misskött sig kan ha betydelse för rättens bedömning. Såsom *Kriminalvårdsstyrelsen* framhållit kan t.ex. kriminalvårdens yttrande innehålla sådana uppgifter som kan vara relevanta vid bedömningen av återfallsrisken.

Åsidosättande av vad som gäller för verkställigheten och om den dömda har medverkat för att främja sin anpassning i samhället

Utredningen har föreslagit att den dömdes skötsamhet och utveckling under anstaltstiden skall beaktas vid prövningen. Såsom utredningen framhållit finns det dock invändningar mot att lägga vikt vid den dömdes skötsamhet. Några remissinstanser har också, med delvis olika motiveringar, anfört invändningar mot att skötsamheten och utvecklingen skall beaktas särskilt vid prövningen.

En utgångspunkt för den föreslagna reformen är att skapa förutsättningar för den dömda, och främja dennes motivation, att själv medverka till sin anpassning i samhället. I det ligger att ge incitament för den dömda till skötsamhet under verkställigheten och till att själv verka för en positiv utveckling och förbättrade frigivningsförhållanden.

Enligt regeringen är det ett rimligt grundkrav att den dömda sköter sig under verkställigheten och efter sin förmåga följer de regler som gäller för verkställigheten. För den som är intagen i kriminalvårdsanstalt gäller också ett skötsamhetskrav enligt 9 § andra stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) och misskötsamhet kan t.ex. leda till indragna permissioner. I fråga om detta krav måste dock beaktas att livet i anstalt väsentligen skiljer sig från ett liv i frihet och att skötsamhet från den dömdes sida kan vara spekulativ. Mot denna bakgrund, och för att undvika en ordning som riskerar att leda till en socialt orättvis tillämpning, anser regeringen att skötsamheten i sig inte bör utgöra ett kriterium som särskilt skall beaktas vid prövningen. Däremot finns anledning att beakta om den dömda åsidosatt vad som gäller för verkställigheten. Allvarliga åsidosättanden av detta slag bör leda till någon reaktion oavsett om de är av den karaktären att de leder till lagföring eller inte. Om lagföring inte sker finns, såvitt avser tidsbestämda straff, ett system för senareläggning av den villkorliga frigivningen och det bör även vid verkställighet av ett tidsbestämt straff finnas möjlighet att på liknande sätt ingripa mot sådan misskötsamhet. I de fall lagföring sker kommer detta, enligt förslaget, att kunna beaktas vid omvandlingsprövningen.

I fråga om vilken misskötsamhet som bör kunna påverka bedömningen kan viss ledning hämtas ur de uttalanden som gjordes vid införandet av 26 kap. 7 § brottsbalken, som innehåller bestämmelser om senareläggning av villkorlig frigivning om den dömda i väsentlig grad brutit mot vad som gäller för verkställighet i anstalt. Enligt förarbetena (prop. 1997/98:96 s. 191, NJA II 1998 s 401 ff.) innebär regleringen att senareläggning skall tillgripas endast i de mer flagranta fallen i t.ex. fråga om rymningar eller berusning. Stor hänsyn måste emellertid tas till skillnaderna mellan att avtjäna ett tidsbestämt och ett tidsobestämt straff. Eftersom den livstidsdömda fram till prövningen varit intagen under så lång tid bör som huvudregel enstaka regelbrott inte påverka bedömningen. Vidare bör det tillmätas betydelse när under verkställigheten överträdel-

sen sker. Det bör alltså finnas större utrymme att, vid omvandlingsprövningen, bortse från överträdelser som skett tidigt under verkställigheten.

Som nämnts är en av utgångspunkterna för det nya systemet att den dömda genom egna åtgärder skall kunna påverka sina möjligheter att få livstidsstraffet omvandlat till fängelse på viss tid. Utredningen har föreslagit att den livstidsdömdes frigivningsförhållanden skall beaktas till den dömdes förmån vid prövningen av om omvandling skall ske.

Regeringen ställer sig dock tveksam till om den dömdes frigivningsförhållanden i sig bör ges en särställning vid bedömningen, eftersom de intagna kan ha, utan egen medverkan, helt olika förutsättningar i fråga om t.ex. ordnad bostad eller anställning efter frigivning. Som *Kriminalvårdsstyrelsen* framhållit torde också frigivningsförberedelserna intensifieras när ett beslut om omvandling av fängelse på livstid har fattats. Regeringen har förståelse för den remisskritik som har riktats mot förslaget och anser därför att frigivningssituationen som sådan inte bör beaktas vid prövningen.

Det är givetvis väsentligt med en långsiktig planering av den dömdes frigivning och regeringen anser att den omständigheten att den dömda själv medverkat till att främja sin anpassning i samhället bör ges särskild betydelse vid omvandlingsprövningen. Dock bör den dömdes insatser bedömas utifrån hans eller hennes personliga förutsättningar. Kriteriet bör ges en vid tillämpning. Bedömningen bör inte enbart utgå från den dömdes egna faktiska agerande utan även andra faktorer bör tillmätas betydelse. Om den dömda medverkat i detta avseende bör detta kunna påverka tidpunkten för beslutet om omvandling på ett för den dömda positivt sätt.

Omvandling av fängelse på livstid till fängelse på viss tid

Ett första led i prövningen av om livstidsstraffet skall omvandlas är att domstolen tar ställning till om det finns förutsättningar för att frångå det utdömda livstidsstraffet. Som ett andra led i prövningen skall straffets längd bestämmas.

En naturlig utgångspunkt är att låta den tid den dömda avtjänat vid tidpunkten för omvandlingsprövningen vara styrande för bestämningen. För att åstadkomma en rimlig och praktisk ordning, inte minst med hänsyn till den tid som kan behövas för utslussning, bör domstolen vid prövningen även beakta reglerna om villkorlig frigivning och den dömdes behov av åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet. Som utredningen också framhållit är det väsentligt att kriminalvården i samarbete med den dömda verkar för att denne ges så goda frigivningsförberedelser som möjligt. Av 33 § KvaL framgår att under den sista tiden i anstalt skall förberedelserna för den dömdes frigivning vara särskilt inriktade på konkreta åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet. Efter en så lång verkställighetstid som ett livstidsstraff innebär bör det, enligt regeringens mening, normalt krävas en förhållandevis lång utslussningstid men i sammanhanget kan faktorer som t.ex. ett beslut om utvisning ha betydelse. Regeringens beslut om tidsbestämning i nådeärenden enligt gällande system sker normalt med beaktande av den utslussningstid som kriminalvården anser sig behöva. Detta innebär att

straffet tidsbestäms så att frigivningstidpunkten infaller något eller ett par år efter nådebeslutet.

Livstidsstraffet är lagens strängaste straff och frigivning från detta bör, enligt regeringens uppfattning, inte ske tidigare än vad som kan ske från ett tidsbestämt straff. I detta sammanhang bör erinras om att den föreslagna reformen inte syftar till att åstadkomma någon ändring av de anstaltstider som följer av nu gällande ordning, enligt vilken regeringen genom nåd på senare tid har bestämt livstidsstraffet till 18–25 år, även om, vilket påpekats i det föregående, flera livstidsdömda för närvarande har verkställighetstider överstigande 25 år. Det omvandlade straffets längd bör därför inte kunna sättas under det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut, vilket för närvarande vid flerfaldig brottslighet i vissa återfallssituationer är fängelse 18 år, se 26 kap. 3 § brottsbalken. En bestämmelse med den innebörden föreslås därför. Regeringen anser däremot inte, såsom framförts av några remissinstanser, att antalet år uttryckligen bör anges i lagen, eftersom tidsgränsen kan komma att ändras.

Den föreslagna regeln om en viss minimitid kan enligt regeringens mening inte anses ge upphov till någon konflikt med regleringen i 26 kap. brottsbalken. Begränsningen i 26 kap. 1 § andra meningen brottsbalken avser utdömt fängelse på viss tid och torde inte utgöra hinder mot en omvandling av fängelse på livstid till strafftider överstigande 18 år. Regeringen anser därför inte att det finns skäl för en hänvisning i 26 kap. brottsbalken till den föreslagna lagen.

Kriminalvårdsnämnden har betonat att det finns en osäkerhet om vad som kan inträffa under tiden från beslutet om frigivning till dess att frigivning äger rum. Nämnden framhåller samtidigt att utredningen inte redovisat hur beslutsfunktionen mellan domstolen och nämnden skall lösas eller överhuvudtaget hur ansvaret för den frigivne skall hanteras under utslussningstiden. Regeringen konstaterar inledningsvis att de problem som Kriminalvårdsnämnden påtalar förefaller ha kunnat hanteras i nuvarande ordning, enligt vilken en frigivningsdag bestäms utifrån regeringens nådebeslut med liknande framförhållning som följer av det aktuella förslaget. Som framgått innebär regeringens förslag att livstidsstraffet omvandlas till fängelse på viss tid. Vid bestämningen av fängelsestraffets längd skall, enligt förslaget, bl.a. den dömdes behov av utslussning beaktas. Utslussningsprocessen och de frågor som kan uppkomma i samband därmed bör därför hanteras av kriminalvården på samma sätt som gäller för intagna som avtjänar tidsbestämda straff. Den kompetensfördelning som följer av förslaget bör inte ge upphov till några konflikter.

När det gäller personer som överförts till Sverige för straffverkställighet kan det undantagsvis vara så att det vid överförandet uppställts villkor som skall gälla för straffverkställigheten. Sådana villkor kan vara avgörande för att överförande av verkställighet skall komma till stånd. Ett tänkbart krav kan vara att den dömda skall avtjäna en viss minsta tid innan frigivning kan bli aktuell. För att inte riskera möjligheten för utomlands dömda att avtjäna livstidsstraff i Sverige föreslås att sådana villkor skall följas även i det nya systemet.

Regeringens bedömning: Frågor om prøvotid, villkorlig frigivning, övervakning samt återfall i brott som rör den som dömts till fängelse på livstid bör, sedan straffet omvandlats till fängelse på viss tid, regleras enligt samma bestämmelser som gäller för sådana tidsbestämda straff generellt.

Utredningens förslag innebär att frigivningsprövningen utformats som ett särskilt system med villkorlig frigivning för livstidsdömda. Med hänsyn till systemets utformning föreslår utredningen vissa särbestämmelser i fråga om prøvotid, övervakning och återfall i brott.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som har yttrat sig i de frågor som nu avses har tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot utredningens förslag. *Socialstyrelsen* har dock, i fråga om prøvotid, anfört att det bör övervägas om den ordning som i dag gäller vid villkorlig frigivning från tidsbestämda straff skall gälla även vid frigivning från livstidsstraffet, dvs. att prøvotiden relateras till den tid som den dömda faktiskt avtjänar. Detta är enligt *Socialstyrelsen* särskilt angeläget från samhällsskyddssynpunkt men också för att systemet skall upplevas som rättvist. *Kriminalvårdsstyrelsen* har påtalat att det enligt utredningens förslag skulle saknas en yttre gräns för hur långt tidpunkten för villkorlig frigivning kan senareläggas, eftersom strafftiden inte har någon bortre gräns. *Rättsmedicinalverket* har framfört att övervakningsperioden i anslutning till medgiven villkorlig frigivning är synnerligen viktig för att förhindra återfall i allvarlig våldsbrottslighet. Det finns enligt verket klara samband mellan bedömd risknivå och återfallsfrekvens och likaså ett samband mellan individer som inte får någon eftervård och hög återfallsfrekvens. Övervakningstiden måste därför enligt verket ordnas så att den ger en klar struktur för den dömda och bör särskilt beakta åtgärder som innebär kontroll av eventuellt missbruk. *Stockholms Centrums Första Övervakningsnämnd* har ifrågasatt förslaget att det inte skall vara möjligt att enligt 26 kap 11 § brottsbalken besluta att övervakningen av en villkorligt frigiven livstidsdömd skall upphöra i förtid. Enligt nämndens mening kan den situationen uppkomma att övervakningen på grund av den frigivnes levnadsomständigheter och skötsamhet framstår som meningslös. Av det skälet bör möjligheten att låta övervakningen upphöra i förtid avse även de livstidsdömda. Nämnden har även påtalat att förverkande av villkorligt medgiven frihet p.g.a. misskötsamhet enligt 26 kap 19 § brottsbalken synes kunna ske utan begränsning i tiden. *Övervakningsnämnden, Göteborgs Centrum*, har framhållit att de livstidsdömda inte är någon homogen grupp utan uppvisar ett starkt varierande behov av stöd och behandling. I vissa fall kan en tvåårig övervakningsperiod därför framstå som onödig. *Åklagarmyndigheten i Stockholm* har ifrågasatt om det föreslagna systemet innebärande villkorlig frigivning av livstidsdömda överhuvudtaget bör övervägas med hänsyn till den komplicerade särreglering som skulle krävas.

Förslaget i utkast till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har inte haft någon erinran mot bedömningen.

Regeringen har i enlighet med vad som redan redovisats gjort bedömningen att det i stället för ett system med villkorlig frigivning är mer lämpligt att prövningen utformas på så sätt att domstolens beslut får den verkan att livstidsstraffet omvandlas till fängelse på viss tid. Allmänna regler om prøvotid m.m. som gäller för tidsbestämda straff bör därmed kunna tillämpas. Trots detta finns det anledning, särskilt med hänsyn till vad som framkommit under remissbehandlingen av utredningens förslag, att beröra vissa frågeställningar.

Prövotid och övervakning

En fråga som aktualiserats i utredningen är hur lång en prøvotid rimligen bör kunna vara. Såsom utredningen funnit kan det ifrågasättas om en ordning med mycket långa prøvotider är lämplig ur ett principiellt perspektiv. Utredningen har i sitt förslag inte funnit skäl att relatera prøvotiden till den tid som den dömde faktiskt kommer att avtjäna utan i stället valt den längsta prøvotid som kan komma i fråga vid tidsbestämda fängelsestraff, dvs. sex år. *Socialstyrelsen* har å andra sidan anfört att det från samhällsskyddssynpunkt samt av rättviseskäl är särskilt angeläget att prøvotidens längd görs avhängig avtjänad tid.

Enligt regeringens mening är det naturligt att bestämma prøvotidens längd i enlighet med de regler som gäller för andra tidsbestämda fängelsestraff. I prop. 1997/98:96 "Vissa reformer av påföljdssystemet" anför regeringen att det framstår som logiskt att prøvotiden anpassas till reststraffets längd så att prøvotiden fortgår till dess att den av domstolen bestämda strafftiden löpt ut, jfr s. 132. Prövotider över sex år är ovanliga och är en konsekvens av strafftider som avser de allra svåraste brotten. Samtidigt är regelverket utformat på så sätt att utrymmet för förverkande av villkorligt medgiven frihet lång tid efter villkorlig frigivning är begränsat. Sammanfattningsvis anser regeringen att det saknas skäl att fastställa någon formell övre gräns för prøvotiden.

Eftersom det är fråga om villkorlig frigivning från ett omvandlat livstidsstraff finns det av naturliga skäl ett särskilt stort behov av kontroll av den frigivne. Det befintliga regelverket avseende verkställigheten efter villkorlig frigivning tillhandahåller också ett flexibelt system som tillåter att åtgärderna anpassas efter den enskildes särskilda behov. Remissinstanserna har inte heller haft någon synpunkt på utredningens förslag om övervakningens längd i tid. Däremot har det ifrågasatts om den föreslagna tvååriga övervakningsperioden skall vara obligatorisk. Såsom *Stockholms Centrums Första Övervakningsnämnd* anfört kan övervakningen, på grund av den frigivnes levnadsomständigheter och skötsamhet, i vissa fall komma att framstå som meningslös.

Det är svårt att motivera övervakning i fall där den person som är föremål för åtgärden uppenbarligen inte är i behov av den. Enligt nuvarande ordning prövar övervakningsnämnden i det enskilda fallet om det föreligger behov av ytterligare åtgärder.

Sammantaget anser regeringen att det saknas anledning att i fråga om prøvotid och övervakning särbehandla livstidsdömda som fått sitt straff omvandlat till fängelse på viss tid enligt den föreslagna lagen.

Vad gäller återfallsregleringen har flera remissinstanser lämnat synpunkter på förslaget. Med den utformning som nu föreslås saknas anledning att beröra dessa frågor utöver konstaterandet att ett omvandlat livstidsstraff i alla avseenden kommer att jämföras med andra tidsbestämda straff. Regleringen av frågor om återfall i brott, sammanträffande av brott och förändring av påföljd blir tillämplig.

Uppkommer fråga om ansvar för ny brottslighet under tiden fram till dess att ett omvandlingsbeslut har meddelats och vunnit laga kraft blir den nuvarande bestämmelsen i 34 kap. 2 § brottsbalken tillämplig. Det innebär vid ny brottslighet att den enda möjliga påföljden är att låta livstidsstraffet avse även det nya brottet. Tidpunkten för när ansökan om omvandling får göras påverkas inte. I stället får det nya brottet beaktas vid omvandlingsprövningen. Har handläggningen inletts bör prövningen av omvandling av livstidsstraffet anstå till dess att den nya domen har vunnit laga kraft. Om den dömda fälls till ansvar skall domstolen vid prövning av omvandling beakta även den nya brottsligheten.

Om ny brottslighet aktualiseras sedan ett omvandlingsbeslut har meddelats och vunnit laga kraft tillämpas bestämmelserna i 34 kap. brottsbalken.

Det föreslagna systemet innebär att redan etablerade principer för påföljdsbestämning vid ny brottslighet kan tillämpas utan inskränkning.

7 Domstolsprövningen

7.1 Tvåpartsförfarande

Regeringens förslag: Åklagaren skall vara den dömdes motpart i ärenden om omvandling av livstidsstraff.

Målsäganden ges möjlighet att, enligt 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, begära underrättelse om den intagne eller Kriminalvårdsstyrelsen ansöker om omvandling av fängelse på livstid.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har lämnat förslaget utan erinran. *Riksåklagaren* har dock förordat en ordning med Kriminalvårdsnämnden som prövningsorgan där prövningen främst inriktas på återfallsrisk samt den dömdes personliga förhållanden. Med en sådan utformning skulle inte krävas att åklagaren är part vid frigivningsprövningen. *Åklagarmyndigheten i Stockholm* har förklarat att åklagaren är mindre lämpad att agera som motpart, eftersom det endast undantagsvis blir samme åklagare som hade det ursprungliga målet. Den åklagare som hanterar frigivningsprövningen måste därför lägga ned ett omfattande arbete för att sätta sig in i saken. *Kriminalvårdsnämnden* har förklarat att det vore önskvärt att uppdraget kunde anförtros den åklagare som handlagt det tidigare målet i fråga, även om detta i praktiken sällan torde vara möjligt. *Åklagarmyndigheten i Umeå* har anfört att det, oavsett vilket organ som kommer att hantera frigivningsprövningen, är naturligare att

Riksåklagaren uppträder som motpart, eftersom Riksåklagaren redan har en organisation som, både praktiskt och med hänsyn till kompetens, är mer lämpad att hantera frågan. *Brottsoffermyndigheten* har särskilt framhållit vikten av att anhöriga till brottsoffer underrättas om att en frigivningsprövning är nära förestående och föreslagit att åklagaren tilldelas denna uppgift.

Förslaget i utkast till lagrådsremiss överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag men innehöll inte tillägget i 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL).

Remissinstanserna har inte haft någon erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen har menat att förfarandet vid prövningen skall utformas som en tvåpartsprocess och föreslagit att åklagaren får rollen som den dömdes motpart. Regeringen anser att detta är en naturlig och ändamålsenlig lösning. Åklagare är också lämpade att bevaka samhällsintresset liksom brottsofferaspekter på liknande sätt som i dag sker t.ex. vid handläggning av ärenden enligt 20 och 22 §§ lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Det har framhållits att den åklagare som har hanterat det ursprungliga målet i vilket livstidsstraffet dömts ut bör vara den som är bäst skickad att hantera frigivningsprövningen. Även om det skulle finnas fördelar med en sådan lösning torde det – med hänsyn till den tid som måste förflyta från det att dom meddelas till dess att prövning av omvandling kan ske – inte vara möjligt att åstadkomma en liknande ordning.

Lagrådet har ifrågasatt om inte även de som varit målsägande i det eller de brottmål som föranlett utdömande av livstidsstraffet bör ses som parter i ett ärende om omvandling av straffet. Lagrådet har särskilt framhållit att ett omvandlingsärende i sak inte går ut på annat än att pröva om förutsättningar föreligger för att bestämma en ny påföljd för brott som den dömda tidigare fällts till ansvar för. Lagrådet har förordat att frågan – i avsaknad av en närmare redogörelse och diskussion beträffande de motstående intressen som kan göra sig gällande i förhållande till ett brottsoffer när frågan prövas i domstol – blir föremål för närmare överväganden.

I brottmålsrättegången har målsäganden genom olika regler tillerkänts vissa processuella befogenheter, t.ex. en subsidiär åtalsrätt och en befogenhet att överklaga brottmålsdomen, som ger denne möjlighet att vidta åtgärder för och bidra till att den som begått brott lagförs och döms till straff. Skälen bakom målsägandens befogenheter är huvudsakligen två. För det första har det ansetts att den som blivit kränkt genom ett brott bör ges möjlighet till moralisk upprättelse genom en process i vilken gärningsmannen fälls till ansvar, dvs. en upprättelsefunktion. För det andra har man ansett att målsägandens åtalsrätt kan vara av värde som ett medel att kontrollera att åklagarna fullgör sina skyldigheter i fråga om beivrandet av brott och utförandet av ansvarstalan, dvs. en kontrollfunktion.

Dessa skäl har dock inte samma relevans vid en prövning av omvandling av ett livstidsstraff, eftersom frågan om ansvar är slutligt avgjord. Omvandlingsprövningen syftar till att bedöma om det föreligger skäl att frångå livstids fängelse och omvandla det till ett tidsbestämt fängelsestraff. Prövningen skall primärt grundas på förhållanden och omständigheter som inträffat efter domen. Inom ramen för omvandlingsprövningen får endast de omständigheter som legat till grund för straffmätningen och som framgår av domen beaktas. Parterna får därför inte föra in utredning

och bevisning som rör själva gärningen och omständigheterna kring denna. Omvandlingsprocessen avser inte heller att, utöver vad som framgår av domen, belysa gärningens konsekvenser.

I detta sammanhang måste också uppmärksammas att ett deltagande kan ha ett psykologiskt värde för vissa målsägande. Genom att kunna göra sin röst hörd i ett ärende som av naturliga skäl berör målsäganden kan personen i fråga känna en delaktighet i processen. Det kan emellertid inte antas att alla målsägande faktiskt önskar delta i en omvandlingsprocess. Det handlar om människor som genomlevt traumatiska händelser och omvandlingsprocessen kan innebära stora påfrestningar. Vid bedömningen av risken för att omvandlingsprocessen upplevs som en ny traumatisering måste också vägas in att vissa uppgifter, t.ex. omständigheter kring gärningen och den egna sorgen, som målsäganden lämnar inte kan beaktas vid omvandlingsprövningen. Det kan inte utan vidare antas att ett sådant deltagande i processen endast är till fördel för brottsoffren och deras möjligheter att hantera och bearbeta sina erfarenheter. Om målsägandens deltagande inte skapar positiva psykologiska effekter riskerar en sådan ordning i stället att innebära ett vidmakthållande av traumat. Argumentet att målsäganden genom deltagandet i processen kan få utlopp för en personlig hämnd är också främmande för svensk rättstradition.

Med hänsyn framför allt till omvandlingsprövningens karaktär anser regeringen att det saknas bärande skäl att ge målsäganden ställning som part i omvandlingsprocessen.

Även om de som varit målsäganden i det eller de brottmål som föranlett utdömmande av livstidsstraffet inte bör ges partsställning i omvandlingsprocessen kan det finnas anledning att vidta andra åtgärder i dennes intresse. Han eller hon kan ha uppgifter att lämna som kan ha betydelse t.ex. i fråga om risk för återfall i brott eller om hur den intagne medverkat till att främja sin anpassning i samhället. För att underlätta för en målsägande som vill lämna uppgifter och få vetskap om en omvandlingsprocess bör han eller hon kunna få information om att en sådan process initierats. Av 35 § KvaL framgår att om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, skall målsäganden tillfrågas av kriminalvården om han eller hon vill bli underrettad om t.ex. den intagne får permission eller frigges. Regeringen föreslår, i linje med vad *Brottsoffermyndigheten* förordat, att målsäganden skall tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om den intagne eller Kriminalvårdsstyrelsen ansöker om omvandling av fängelse på livstid. I de fall målsäganden vill lämna uppgifter som bör komma till rättens kännedom bör han eller hon ta kontakt med åklagaren. Eftersom målsäganden inte är part kan han eller hon inte begära att bli hörd muntligen i omvandlingsprocessen. Åklagaren kan självfallet också kontakta målsäganden för det fall denne fått indikationer på att målsäganden kan ha information att lämna. I dessa fall kan det bli aktuellt att åklagaren åberopar målsägande som vittne.

7.2 Offentligt biträde

Regeringens förslag: För den dömde skall ett offentligt biträde förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att den dömde skall ha rätt till offentlig försvarare.

Remissinstanserna: Förslaget har lämnats utan erinran.

Förslaget i utkast till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Domstolsverket* har föreslagit en annan utformning av lagtexten. I övrigt har remissinstanserna inte haft någon erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Prövning av omvandling av livstidsstraff enligt det föreslagna systemet kommer att omfatta överväganden som rör frihetsberövanden av enskilda. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att den dömde bör ha rätt till juridiskt biträde vid prövningen.

Utredningen har föreslagit att den dömde skall ha rätt till en offentlig försvarare. Regeringen anser dock att det bör övervägas om det inte är lämpligare med en ordning som innebär rätt till offentligt biträde.

Rätt till offentligt biträde föreskrivs i ett flertal sammanhang. Enligt 37 kap. 9 § brottsbalken skall offentligt biträde förordnas i ärende angående förverkande av villkorligt medgiven frihet för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Detsamma gäller vid särskild utskrivningsprövning vid rättspsykiatrisk vård då patienten, enligt 22 a § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, har rätt till offentligt biträde bland annat när frågan om vårdens upphörande skall prövas. Det kan också nämnas att bestämmelser som ger möjlighet att få offentligt biträde finns i 36 § lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. och i 27 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.

Utredningen har ansett att eftersom prövningen föreslås ske vid allmän domstol och handläggningen i vissa avseenden skulle kunna likställas med förfarandet i brottmål, kan situationen jämföras med den rätt till offentlig försvarare som den dömde har vid t.ex. undanröjande av skyddstillsyn. I sammanhanget har utredningen hänvisat till 19 § andra stycket lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken (RP).

Regleringen i 19 § andra stycket RP avser situationer då en utdömd påföljd av olika skäl bör ändras i anledning av förändrade förutsättningar efter att dom meddelats. Det är alltså fråga om förnyad handläggning i vissa fall innebärande en ny påföljdsbestämning med tillämpning av bestämmelser i 29 och 30 kap. brottsbalken. I dessa fall har det ansetts lämpligt att betrakta den dömde såsom tilltalad. Den nu aktuella prövningen av omvandling av livstidsstraff handlar enligt regeringens mening om en ändring av påföljden utifrån andra utgångspunkter. De skäl som motiverar förordnande av offentlig försvarare i 19 § RP gör sig därför inte på samma sätt gällande vid den prövning som nu är i fråga.

Regeringen anser sammanfattningsvis att det är lämpligare att den dömde ges rätt till offentligt biträde vid prövning enligt den föreslagna lagen. Det bör dock finnas utrymme för att underlåta att förordna offentligt biträde när det uppenbarligen saknas behov av det.

Om offentligt biträde har förordnats betalas ersättningen av staten i enlighet med vad som är föreskrivet i lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Även i övrigt gäller bestämmelserna i den angivna lagen.

Regeringens förslag: Vid domstolens handläggning av ärenden om omvandling av livstidsstraff gäller rättegångsbalken i tillämpliga delar. I den föreslagna lagen om omvandling av livstidsstraff införs vissa kompletterande bestämmelser. En ansökan om omvandling skall vara skriftlig. Rätten skall inhämta yttrande från Kriminalvårdsstyrelsen om det inte är uppenbart obehövt. Vidare får rätten inhämta en utredning med utlåtande om risken för att den dömda återfaller i brottslighet. En ansökan om omvandling får inte bifallas utan att en sådan utredning har inhämtats, om det inte är uppenbart obehövt. Föreskrifter om genomförande av utredningar om risk för återfall i brottslighet meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Begär den dömda att bli hörd muntligen, skall han eller hon ges tillfälle till det om det inte är uppenbart obehövt. Parterna skall ges tillfälle att yttra sig över det som tillförts ärendet genom någon annan. Rättens avgörande av frågan om omvandling sker genom beslut. Vid tingsrättens avgörande skall nämndemän ingå i rättens sammansättning. En bestämmelse förs in i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt om att en intagen får vistas utanför anstalt i den utsträckning som krävs enligt den myndighet som är ansvarig för genomförandet av utredningen. Den intagne skall, om det finns anledning till det, under en sådan vistelse stå under bevakning eller vara underkastad särskilda föreskrifter. Kriminalvårdens skyldighet att underrätta en målsägande som uttryckt önskemål om information skall även omfatta vistelser utanför anstalt på grund av att den intagne genomgår en utredning om risk för återfall i brottslighet.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att ärenden enligt den föreslagna ordningen skall handläggas enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Utredningen har föreslagit en annan utformning av lagtexten.

Remissinstanserna: Förslaget har i huvudsak tillstyrkts eller lämnats utan erinran. *Helsingborgs tingsrätt* har bl.a. invänt att det uppställda rekvisitet för att underlåta att inhämta en utredning om återfallsrisk – att det skall vara uppenbart obehövt – är alltför strängt och att det vore tillräckligt med särskilda skäl. *Kriminalvårdsstyrelsen* har bl.a. föreslagit att det bör vara en obligatorisk uppgift i dess anmälan om målsägandeinformation enligt 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) har begärts. Den har även föreslagit att en bestämmelse införs om att en representant från kriminalvården med personlig kännedom om den dömda skall närvara vid en eventuell förhandling om det inte är obehövt. *Brottsoffermyndigheten* har framhållit att anhöriga till brottsoffer måste underrättas om domstolens beslut även om tidpunkten för frigivning ligger några år framåt i tiden.

Förslaget i utkast till lagrådsremiss överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag men innehöll inte tillägget i 35 § KvaL. Lagtexten har vidare omarbetats i vissa hänseenden. I utkastet föreslogs även att nämndemän skulle delta vid slutligt avgörande även i hovrätten.

Remissinstanserna: *Kriminalvårdsstyrelsen* har framhållit att det förhållandet att rätten inhämtar ett särskilt utlåtande med riskbedömning

inte bör hindra att även andra myndigheters bedömningar i denna fråga beaktas. Styrelsen har även anfört att utformningen av den föreslagna ändringen i KvaL inte tillräckligt tydligt anvisar myndigheternas ansvar sinsemellan. *Domstolsverket* har ansett att det bör uttryckligen anges i den föreslagna lagen att utredningar om återfallsrisk skall genomföras av Rättsmedicinalverket. *Stockholms tingsrätt* har föreslagit en annan utformning av lagtexten rörande domstolens inhämtande av utlåtande om risken för återfall i brottslighet. *Svea hovrätt* har ifrågasatt om det inte borde föras in en uttrycklig föreskrift om att rätten kan inhämta yttrande från Socialstyrelsen över ett utlåtande om risk för återfall i brottslighet, särskilt med hänsyn till att ett sådant utlåtande kan innehålla delar som inte är hänförliga till en persons hälsotillstånd. *Domstolsverket* har vidare anfört att det kan komma att finnas en hotbild vid en förhandling med förhör av den dömda och härvid framhållit de möjligheter som finns att låta den dömda närvara per video från anstalten. *Stockholms tingsrätt* och *Örebro tingsrätt* har föreslagit en annan utformning av lagtexten såvitt avser frågan om rätts sammansättning. *Svea hovrätt*, med vilken *Göta hovrätt* instämt, har även invänt att förslaget att nämndemän skall ingå även vid hovrättens avgörande är systemfrämmande.

Skälen för regeringens förslag

Allmänt

Regler om handläggning av frågor om ändring av brottspåföljd finns bl.a. i 19 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken. Rättegångsbestämmelser finns även i brottsbalken, se 38 kap. brottsbalken.

Som anförts tidigare syftar prövningen inte till en ny påföljdsbestämning med tillämpning av reglerna i 29 och 30 kap. brottsbalken. I fråga om hantering av ärenden enligt den föreslagna lagen framstår det dock som rimligt, med hänsyn till att omvandlingsprövningen ändå avser frågan om en ändring i en meddelad brottmålsdom, att de handläggs enligt reglerna i rättegångsbalken. Handläggning av frågor om omvandling av livstidsstraff bör ske på liknande sätt som gäller för andra ärenden som handläggs enligt rättegångsbalken men inte utgör mål i den mening som avses där, dvs. avser en talan som inte har väckts genom en stämningssökan.

Ansökningar om omvandling av livstids fängelse föreslås tas upp av Örebro tingsrätt, se vidare avsnitt 6.2. Frågan om vem som får ansöka och när en ansökan kan göras har behandlats tidigare, se avsnitt 6.4. Av lagen bör även framgå att en ansökan skall vara skriftlig.

För handläggningen gäller således de regler i rättegångsbalken som är tillämpliga för ärenden. Av detta följer bl.a. att förfarandet huvudsakligen är skriftligt. Det får, med hänsyn till ärendets karaktär, anses åvila domstolen en allmän skyldighet att se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Rättegångsbalkens regler om överklagande, se vidare nedan, blir tillämpliga. I syfte att skapa en tydligare och mer överskådlig ordning bör dessutom vissa kompletterande regler, som tar sikte på enskilda delar av handläggningen, tas in i den nya lagen.

I den föreslagna lagen finns särskilda bestämmelser om vilken utredning domstolen bör inhämta i ett ärende om omvandling av livstidsstraff. Det avser dels yttrande från Kriminalvårdsstyrelsen, dels inhämtande av utredning med utlåtande om risken för återfall i brott.

Med den ordning som regeringen nu föreslår kommer Kriminalvårdsstyrelsen att endast i undantagsfall ansöka om omvandling för livstidsdömda. I anledning av detta anser regeringen att det i den nya lagen bör införas en föreskrift med innehåll att Kriminalvårdsstyrelsens yttrande skall inhämtas, om det inte är uppenbart obehövt.

Bedömningen av risk för återfall och frågan om inhämtande av utlåtande om sådan risk har behandlats i avsnitt 6.5. *Kriminalvårdsstyrelsen* har framhållit att det förhållandet att rätten inhämtar ett särskilt utlåtande med riskbedömning inte bör hindra att även andra myndigheters bedömningar i denna fråga beaktas. Som regeringen tidigare framhållit, se avsnitt 6.5, bör en utredning om risken för återfall i brottslighet utgöra endast en del av underlaget för rättens bedömning av kriteriet om återfallsrisk. Regeringen instämmer i Kriminalvårdsstyrelsens synpunkt att det finns olika utgångspunkter för bedömningen och konstaterar att rätten är oförhindrad att beakta alla uppgifter som är relevanta.

Regeringen anser att det är lämpligt att utredningar om risk för återfall i brottslighet inte utförs av kriminalvården utan av något annat organ med särskild kompetens. Det är väsentligt att de metoder som används är vetenskapligt utprovade. *Domstolsverket* har framfört att det bör anges i den föreslagna lagen vilken myndighet som skall ges ansvaret för att genomföra utredningar om risk för återfall i brottslighet. Regeringen, som har för avsikt att meddela vidare föreskrifter i denna del, anser dock att det saknas skäl för att införa en uttrycklig bestämmelse om detta i lagen. Det kan ändå framhållas att Rättsmedicinalverket torde vara ett lämpligt val för uppgiften. Rättsmedicinalverket är en central förvaltningsmyndighet för rättspsykiatrisk, rättsmedicinsk, rättskemisk och rättsgenetisk utredningsverksamhet, vars huvuduppgift är att avge sakkunnigutlåtanden till polis, åklagare och domstolar. I dag ansvarar verket för rättspsykiatriska undersökningar och s.k. § 7-undersökningar enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Den myndighet som anförtros uppgiften att genomföra utredningar om återfallsrisk bör också avgöra vilken yrkeskategori som skall utföra bedömningarna, på vilket sätt bedömningarna skall ske och vilka typer av riskbedömningsinstrument som bör användas.

Ett grundläggande krav på bedömningen är självklart att den sker på grundval av ett fullgott och aktuellt underlag. Det måste därför säkerställas att ansvarig myndighet får tillgång till de uppgifter som behövs för genomförande av utredningar om återfallsrisk, se vidare avsnitt 7.4. En intagen bör också, inom ramen för genomförandet av en utredning om återfallsrisk, kunna vistas utanför anstalt, t.ex. på en särskild undersökningsenhet. Den intagne bör under en sådan vistelse kunna stå under bevakning eller vara skyldig att följa särskilda föreskrifter när det finns anledning. *Kriminalvårdsstyrelsen* har framhållit att utformningen av den föreslagna ändringen i KvaL inte tillräckligt tydligt anvisar myndigheternas ansvar sinsemellan. Lagtexten har i anledning av styrelsens synpunkt

förtydligats i detta avseende. Kriminalvårdens underrättelseskyldighet enligt 35 § KvaL avser samtliga fall där en intagen kan vistas utanför anstalt utan bevakning och regeringen föreslår därför att en hänvisning görs i 35 § KvaL till den nya bestämmelsen.

I förslaget föreskrivs att en ansökan inte får bifallas utan att en utredning om återfallsrisk har inhämtats, om det inte är uppenbart obehövt. *Helsingborgs tingsrätt* har ifrågasatt om det inte vore tillräckligt med särskilda skäl för att underlåta att inhämta utredning. Regeringen konstaterar härvid att frågan om eventuell risk för återfall i brott enligt förslaget är en av de omständigheter som skall beaktas särskilt vid bedömningen. De livstidsdömda har gjort sig skyldiga till mycket allvarliga brott. Vi har tidigare framhållit vikten av att beakta de samhällsskyddsaspekter som gör sig gällande vid frigivning av livstidsdömda. Med hänsyn härtill är den föreslagna gränsdragningen enligt regeringens mening motiverad. Inhämtande av en utredning med utlåtande om risken för återfall i brott bör således endast i undantagsfall kunna underlåtas.

Svea hovrätt har ifrågasatt om det inte borde införas en uttrycklig föreskrift om rättens inhämtande av yttrande från Socialstyrelsen över en utredning med utlåtande om risk för återfall i brottslighet, särskilt med hänsyn till att den kan innehålla delar som inte är hänförliga till en persons hälsotillstånd. Enligt 11 § förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen avgör styrelsens råd för vissa rättsliga och sociala och medicinska frågor (det s.k. rättsliga rådet) bl.a. ärenden i vilka Socialstyrelsen på begäran av en domstol skall avge yttrande om någons hälsotillstånd. På samma sätt som gäller t.ex. för en rättspsykiatrisk undersökning skall ett utlåtande om återfallsrisk kunna underställas prövning av Socialstyrelsens rättsliga råd. Regeringen har för avsikt att meddela ytterligare föreskrifter avseende genomförandet av förslaget och även reglera förutsättningarna för inhämtande av Socialstyrelsens yttrande och eventuell komplettering av utredningen i anledning av detta. Enligt regeringens mening saknas dock skäl att reglera frågan i lag.

Även parterna har möjlighet att ge in material. När det gäller den brottslighet som livstidsstraffet omfattar är det dock de omständigheter som legat till grund för straffmätningen enligt den ursprungliga domen, eller senare domar, som skall ligga till grund för prövningen.

Till förtydligande av reglerna i rättegångsbalken föreslås en uttrycklig bestämmelse med innebörden att parterna skall ges tillfälle att yttra sig över det som tillförts ärendet genom annan.

Brottsoffermyndigheten har anfört att brottsoffer och deras anhöriga måste underrättas om beslutet även om tidpunkten för villkorlig frigivning ligger några år framåt i tiden. Frågan om vilken information som bör lämnas i anledning av omvandlingsprövningen har berörts i avsnitt 7.1. Enligt regeringens mening saknas, med beaktande av vad som anförts där, skäl att ålägga domstolen någon skyldighet att lämna sådan information.

Förhör med den dömde m.m.

Frågan om omvandling av livstidsstraff är av stor vikt för den dömde. Det bör därför finnas en möjlighet för honom eller henne att komma till tals inför rätten. I många fall torde ett sådant hörande också ge domstolen

ett bättre underlag för dess bedömning. Med hänsyn till att den ifrågavarande bedömningen i flera avseenden rör den dömdes person torde det således regelmässigt finnas anledning att höra denne muntligen om så begärs. Det bör dock finnas en möjlighet för domstolen att neka en sådan begäran om ett hörande framstår som uppenbart obehövt, t.ex. med hänsyn till att den dömda överförs till Sverige för verkställighet och villkor för minsta avtjänandetid därvid uppställts men ännu inte uppfyllts.

Domstolsverket har påpekat att det kan komma att finnas en hotbild vid ett sammanträde för att höra den intagne och härvid framhållit de möjligheter som finns att låta den intagne närvara per video från anstalten. Regeringen har i avsnitt 6.2 berört denna fråga i samband med frågan om val av lämpligt prövningsorgan och instämmer i övrigt i vad *Domstolsverket* anfört om möjligheterna att använda modern teknik, såsom exempelvis videokonferens.

Rättens sammansättning

Frågor om rättens sammansättning regleras i 1–3 kap. rättegångsbalken. Av 1 kap. 3 § rättegångsbalken följer att tingsrätten vid handläggningen av ett ärende skall bestå av en lagfaren domare.

Regeringen delar utredningens uppfattning att nämndemän bör ingå vid tingsrättens avgörande av ett ärende om omvandling av livstidsstraff. Medverkan av nämndemän i processen syftar till att tillgodose allmänhetens insyn i verksamheten. En sådan sammansättning utgör en garanti för att allmänna värderingar blir beaktade och bidrar till att upprätthålla förtroendet för systemet. Dessa skäl är särskilt beaktansvärda vid den prövning som nu är i fråga.

De skäl som talar för att nämndemän skall delta vid tingsrättens avgörande gör sig i och för sig gällande även avseende sammansättningen i hovrätten. En annan omständighet som bör beaktas är regleringen av rätten att överklaga beslut om omvandlingsprövning. Det faktum att prövningstillstånd inte krävs för prövning i hovrätten talar för att nämndemän bör ingå i rätten vid avgörande av saken där. Såväl *Svea hovrätt* som *Göta hovrätt* har framhållit att förslaget i utkastet till lagrådsremiss om att nämndemän skall delta vid hovrättens avgörande skulle innebära en avvikelse jämfört med vad som gäller andra mål- och ärendetyper där nämndemän deltar vid tingsrättens avgörande, t.ex. undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn. I dessa fall är hovrätten vid föredragning för avgörande domför med endast lagfarna domare. Regeringen har förståelse för remisskritiken och kan i sammanhanget tillägga att hovrätten är en överprövande instans och bör så långt möjligt pröva ärendena på grundval av samma material som tingsrätten. Sammanträden för att höra den intagne kommer sannolikt att bli relativt vanligt förekommande vid tingsrätten och behovet av att hålla förnyade sammanträden i den formen i hovrätten bör bli begränsat. Ärenden kommer därför sannolikt i stor utsträckning att avgöras efter föredragning. Det bör slutligen framhållas att det finns utrymme enligt bestämmelserna i rättegångsbalken för att låta nämndemän ingå i hovrättens sammansättning. Vid en samlad bedömning anser regeringen därför att det inte föreligger tillräckliga skäl

att föreskriva en obligatorisk medverkan av nämndemän även vid hovrättens avgörande av saken.

Prop. 2005/06:35

Rättens avgörande

Rättens avgörande av frågan om omvandling sker, enligt förslaget, genom beslut, jfr 30 kap. 1 och 10 §§ rättegångsbalken. Något som har efterlysts från de livstidsdömda och även från kriminalvården är att besluten bör vara motiverade. Av 30 kap. 5 och 10 §§ rättegångsbalken följer att skälen för domstolens avgörande skall framgå av beslutet. En sådan motivering kan underlätta för både kriminalvården och den dömda att vidta lämpliga åtgärder för att uppnå ett för den dömda positivt resultat vid ett senare provningstillfälle.

Regeringen anser i likhet med utredningen att det skall vara möjligt att överklaga tingsrättens beslut och att ärendet skall kunna prövas i vart fall i ytterligare en instans. Rättegångsbalkens regler om överklagande av tingsrättens beslut finns i 49 och 52 kap. Tingsrättens beslut får överklagas till hovrätten och för prövning i hovrätten krävs inte provningstillstånd. Hovrättens beslut får överklagas till Högsta domstolen och för att prövning skall ske där måste domstolen ha meddelat provningstillstånd enligt reglerna i 54 kap. rättegångsbalken.

7.4 Sekretess

Regeringens förslag: Sekretess skall gälla i ärenden om omvandling av fängelse på livstid för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess skall gälla även hos myndighet som lämnar biträde i sådana ärenden. För uppgift i allmän handling skall sekretessen gälla i högst femtio år. En hänvisning till den nya sekretessbestämmelsen införs i 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken. En sekretessbrytande bestämmelse införs i lagen om omvandling av fängelse på livstid, med innebörden att sådana uppgifter om den dömda som behövs för genomförandet av en utredning med utlåtande om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § i den föreslagna lagen utan hinder av sekretess skall lämnas ut från en verksamhet som omfattas av sjukvårds-, socialtjänst- eller kriminalvårdssekretess.

Utredningens förslag: Utredningen har inte lämnat något förslag.

Förslaget i utkast till lagrådsremiss överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Förslaget innefattade inte någon ändring i 5 kap. 1 § rättegångsbalken.

Remissinstanserna: Örebro tingsrätt har föreslagit att 5 kap. 1 § andra stycket andra meningen rättegångsbalken ändras så att ett muntligt förhör med en livstidsdömd skall kunna hållas inom stängda dörrar enligt de förutsättningar som anges där. Socialstyrelsen har ifrågasatt om det

inte borde framgå av lagtexten att den sekretessbrytande föreskriften om uppgiftsskyldighet gäller till förmån för Rättsmedicinalverket.

Skälen för regeringens förslag: Det finns en stark presumtion för offentlighet i allmän domstol. Frågan om omvandling av livstidsstraff är av principiell betydelse och domstolen bör beakta att allmänheten har ett intresse av insyn i det prövningsförfarande som nu föreslås. Prövningen är dock sådan att ärendena kommer att innehålla känsliga uppgifter, vilka det kan finnas anledning att skydda genom regler om sekretess.

Enligt den nuvarande regleringen av regeringens nådebeslut råder sekretess enligt 7 kap. 23 § sekretesslagen (1980:100) i ärende om nåd för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon denne närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte bara hos regeringen utan även hos de myndigheter som avger yttrande eller verkställer utredning i ärendet. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Det finns redan en utförlig reglering av sekretess för uppgifter som förekommer i domstol. Den bestämmelse i 7 kap. 22 § sekretesslagen som föreskriver sekretess hos domstol i brottmål och i vissa andra mål och ärenden för den tilltalades personliga förhållanden kommer dock inte att omfatta uppgifter i ett ärende om omvandlingsprövning. Det gör inte heller övriga bestämmelser om sekretess som gäller direkt i domstol.

Om en domstol i ett ärende enligt den föreslagna lagen erhåller uppgift från annan myndighet och uppgiften är sekretessbelagd där, gäller s.k. överförd sekretess enligt 12 kap. 1 § sekretesslagen även hos domstolen. Regeln tillämpas inte om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen. Med undantag för bestämmelsen i 12 kap. 1 § sekretesslagen saknas regler om sekretess som blir tillämpliga i domstol för uppgifter i ett ärende om omvandling av livstidsstraff. Nämda bestämmelse är inte tillräcklig, eftersom den inte omfattar uppgifter som lämnas i samband med ansökan om prövning av omvandling.

De uppgifter som kan förekomma i ett ärende om omvandling av livstidsstraff kan – liksom när det gäller ärenden om nåd – vara av sådant slag att sekretess bör gälla med hänsyn till den enskildes hälsotillstånd eller personliga förhållanden. Med hänsyn till detta föreslår regeringen därför att samma sekretess som gäller i ärenden om nåd även skall gälla i ärenden om omvandling av livstidsstraff. Det innebär att det, för att sekretess skall gälla, krävs att det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs.

Enligt förslaget kommer rättegångsbalken att vara tillämplig för ärenden om omvandling av livstidsstraff. Huvudregeln enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken är att en förhandling skall vara offentlig. Domstolen får dock under vissa förutsättningar enligt 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken besluta om stängda dörrar under den tid sekretessbelagda uppgifter behandlas. Om sekretess gäller enligt bl.a. 7 kap. 22 § sekretesslagen får ett förordnande om att en förhandling skall hållas inom stängda dörrar grundas enbart på det förhållandet att en sekretessbestämmelse är tillämplig. Regeringen anser att samma förutsättningar för att hålla en förhandling inom stängda dörrar bör gälla när det är fråga om

förhör med den dömda enligt den nu föreslagna ordningen som t.ex. vid en genomgång av personliga förhållanden under en huvudförhandling i brottmål. Regeringen föreslår därför, i enlighet med vad *Örebro tingsrätt* uttalat, att en hänvisning till den nya sekretessbestämmelsen införs i 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken.

Som redan framkommit är det enligt regeringens mening lämpligt att en särskild myndighet anförtros ansvaret för genomförandet av utredningar om risk för återfall i brottslighet efter särskilt förordnande av domstol. Vid genomförande av uppdraget krävs att ansvarig myndighet ges möjlighet att inhämta det underlag för bedömningen som krävs. De uppgifter som behövs torde i stor utsträckning finnas hos kriminalvården, men även hos andra myndigheter. Om sekretess gäller för en uppgift som förekommer hos en viss myndighet, får enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen uppgiften inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i en lag eller förordning till vilken lagen hänvisar. Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En sekretessbrytande bestämmelse bör därför införas som avser uppgifter från hälso- och sjukvården, för vilka sekretess gäller enligt 7 kap. 1 §, från socialtjänsten enligt 7 kap. 4 § första och tredje styckena samt från kriminalvården enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen.

Socialstyrelsen har ifrågasatt om det inte borde framgå av lagtexten att den sekretessbrytande föreskriften om uppgiftsskyldighet avser uppgifter som skall lämnas till Rättsmedicinalverket. Såsom regeringen anfört tidigare kommer kompletterande föreskrifter övervägas, bl.a. i fråga om vilken myndighet som bör ansvara för genomförandet av utredningar om risk för återfall i brottslighet. Dessa föreskrifter behöver inte tas in i den föreslagna lagen.

I 16 kap. 1 § sekretesslagen regleras i vilka fall bestämmelser om tystnadsplikt har företräde framför principen om meddelarfrihet, dvs. rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. Denna frihet är inte begränsad när det gäller uppgifter i ärenden om nåd. Det saknas anledning att behandla uppgifter i ärenden om omvandling av fängelse på livstid på annat sätt.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den föreslagna lagen om omvandling av fängelse på livstid samt ändringar i övriga lagar som följer av det nya systemet om omvandling av livstidsstraff skall träda i kraft den 1 november 2006.

Har en målsägande tidigare begärt att bli underrättad enligt 35 § lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt gäller bestämmelsen i sin nya lydelse.

I utkast till lagrådsremiss föreslogs att lag om omvandling av fängelse på livstid samt ändringar i övriga lagar skulle träda i kraft den 1 januari 2006. I utkastet föreslogs ingen övergångsbestämmelse i lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL).

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten* har invänt mot det av regeringen föreslagna datumet för ikraftträdande på grund av det förberedelsearbete som måste genomföras.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har förståelse för det förberedelsearbete som det nya systemet kommer att innebära för myndigheterna. De föreslagna lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 november 2006.

Övergångsbestämmelser behövs när det gäller ändringsförslagen i 35 § KvaL. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om intagna som avtjänar straff vid lagens ikraftträdande. För det fall en målsägande begärt att bli underrättad i enlighet med bestämmelsen i dess tidigare lydelse skall målsäganden tillfrågas om han eller hon även vill bli underrättad om en ansökan om omvandling enligt den föreslagna lagen och/eller vistelse utanför anstalt i enlighet med 38 § KvaL.

I övrigt behövs det inte några särskilda övergångsbestämmelser. Förslaget omfattar inte livstidsdömda som vid lagens ikraftträdande fått sina straff omvandlade efter nådebeslut av regeringen.

9 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning är att de kostnadsökningar som förslaget kan komma att medföra får anses marginella. Utgångspunkten för utredningens ekonomiska bedömning är att det, i vart fall efter att en inledande övergångsperiod, kommer att röra sig om marginellt ökade resursbehov för domstolarna och åklagarmyndigheten. Utredningen gör också den bedömningen att de ökade kostnaderna för offentliga försvare, transporter och i vissa fall tolkar kommer att bli begränsade. Vidare anser utredningen att den omständigheten att utredningar om risk för återfall i brottslighet som bör utföras i Rättsmedicinalverkets regi inte bör föranleda några större kostnadsökningar jämfört med vad utredningarna i dag kostar att genomföra. Utredningen bedömer också att de föreslagna förändringarna kommer att innebära väsentliga besparingar för kriminalvården.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* har ansett att de ekonomiska konsekvenserna är underskattade och att utredningens förslag för hovrättens del innebär en inte helt obetydlig ärendeökning. *Svea hovrätt* har också anfört att de tillkommande kostnaderna för offentlig försvarare och åklagare är något underskattade. *Åklagarmyndigheten i Stockholm* har framhållit att man inte kan bortse från de ekonomiska konsekvenserna för det fall ett tvåpartsförfarande där åklagaren skall processa införs. *Rättsmedicinalverket* har framhållit att medel måste tillföras verket för de arbetsuppgifter som personal inom verket förväntas utföra vid genomförandet av utredningar om återfallsrisk. *Kriminalvårdsmyndigheten Örebro* har anfört att det kommer att ställas utomordentligt stora krav på kvalificerade personella resurser inom kriminalvården för att kunna arbeta med livstidsdömda. *Akademikerförbundet SSR* har också framfört att förslaget ställer krav på mer högskoleutbildad personal med beteendevetenskaplig bakgrund för att på ett adekvat sätt kunna arbeta med livstidsdömda un-

der hela straffverkställigheten och därmed skapa goda förutsättningar inför ett liv efter anstaltstiden.

Bedömningen i utkast till lagrådsremiss: Genomförandet av reformen skall finansieras inom rättsväsendets myndigheters befintliga anslag.

Remissinstanserna: *Domstolsverket* har framhållit att det inte finns något utrymme för kostnadsökningar under de anslagsposter som berörs av ökade kostnader för domstolarna, offentliga biträden och tolkar. *Åklagarmyndigheten* delar heller inte regeringens bedömning att merkostnaderna kan finansieras inom befintliga anslag. *Rättsmedicinalverket* ser det som en omöjlighet att rymma verksamheten inom befintliga anslag under 2006.

Skälen för regeringens bedömning: För närvarande avtjänar cirka 140 personer fängelse på livstid. Av dessa har ett fyrtiotal avtjänat tio år eller mer av sina straff. Under 2005 och 2006 kommer ytterligare ett antal personer att ha uppnått en verkställighetstid om tio år.

Det är svårt att mer exakt ange hur många ärenden om omvandling av fängelse på livstid som årligen kommer att prövas. De ligger dock i sakens natur att flertalet av de livstidsdömda som har avtjänat mer än tio år av straffet torde ansöka om omvandling när lagen träder i kraft den 1 november 2006.

Enligt regeringens bedömning kommer det nya systemet att medföra en något ökad arbetsbelastning för de domstolar som skall handlägga ärendena om omvandling. Även belastningen på Åklagarmyndigheten kommer att öka. Under en övergångsperiod i samband med lagens ikraftträdande kommer belastningen att bli särskilt stor, då ärendemängden tillfälligtvis kommer att vara väsentligt större. Kostnaderna för offentligt biträde kommer också att öka.

Även kostnader för transporter och i vissa fall tolkar i samband med muntliga sammanträden kan tillkomma. Det bör dock bli frågan om mindre belopp.

Förslaget innebär också att utredningar med utlåtande om risken för att den dömda återfaller i brottslighet skall inhämtas i många ärenden inför prövningen av omvandling. Regeringen har i avsnitt 7.3 framhållit att Rättsmedicinalverket torde vara ett lämpligt val för uppgiften. I sitt remissyttrande över utredningens förslag bedömde Rättsmedicinalverket att varje utredning om risk för återfall i brottslighet skulle kosta cirka 20 000 kr. Verket har i sitt yttrande över regeringens förslag i utkast till lagrådsremiss, i vilken det föreslogs att den nya lagen skulle träda i kraft den 1 januari 2006, bedömt att merkostnaderna för 2006 kommer att uppgå till cirka 2,6 miljoner kronor.

I dag handlägger Justitiedepartementets nådeenhet ett trettiotal ärenden som rör livstidsdömda varje år. Dessa ärenden bör minska till antalet i samband med genomförandet av det nya systemet. Det är emellertid svårt att förutsäga hur stor minskningen kommer att bli eftersom livstidsdömda även fortsättningsvis kommer att kunna ansöka om nåd.

Sammantaget anser regeringen att förslaget kommer att medföra kostnadsökningar men att dessa är måttliga, i vart fall efter en övergångsperiod i samband med lagens ikraftträdande. Merkostnaderna för genomförandet av reformen skall därför finansieras inom rättsväsendets myndigheters befintliga anslag.

10.1 Förslaget till lag om omvandling av fängelse på livstid

1 §

I bestämmelsen, som behandlats i avsnitt 6.3, anges lagens tillämpningsområde. Lagen innehåller bestämmelser enligt vilka fängelse på livstid får omvandlas till fängelse på viss tid. Lagen omfattar personer som i Sverige dömts till fängelse på livstid och avtjänar straffet här samt personer som utomlands dömts till livstidsstraff och överförts till Sverige för verkställighet av straffet. Lagen tillämpas också i fråga om personer som har överförts hit för straffverkställighet och som, efter en sådan omvandling som avses i 25 g § första stycket 2 lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom eller i 7 kap. 3 § första stycket 2 lagen (2003:1156) om överlämnade från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, har fått sitt straff bestämt till livstids fängelse.

Av *andra stycket* framgår att lagen inte gäller för personer som dömts till livstids fängelse av Förenta nationernas internationella brottmålsribunaler eller av Internationella brottmålsdomstolen och överförts hit med stöd av lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot humanitär rätt eller lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen.

I paragrafens *tredje stycke* erinras om regeringens nåderätt enligt 11 kap. 13 § reageringsformen.

2 §

I paragrafen, som behandlats i avsnitt 6.4, anges att den dömda får ansöka om omvandling av livstidsstraffet. I bestämmelsen föreskrivs också en möjlighet för Kriminalvårdsstyrelsen att ansöka om omvandling för en livstidsdömd om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan t.ex. föreligga om den dömda verkar ha anpassat sig till anstaltslivet och inte visar vilja eller inte har förmåga att ansöka. Bestämmelsen i denna del är avsedd att tillämpas restriktivt. När Kriminalvårdsstyrelsen ansöker får styrelsen ställning som part i ärendet. Kriminalvårdsstyrelsens beslut att ansöka om omvandling för en livstidsdömd får inte överklagas.

3 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.4. En ansökan om omvandling får, enligt bestämmelsen, göras först när den dömda avtjänat minst tio år av straffet. Tiden skall beräknas på samma sätt som för andra fängelsestraff enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. För de personer som har överförts hit för straffverkställighet finns regler om avräkning i bl.a. 25 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. För det fall domstolen lämnar en ansökan om omvandling utan bifall kan den dömda eller, om det finns särskilda skäl, Kriminalvårdsstyrelsen ansöka på nytt tidigast ett år från det att beslutet vann laga kraft. Är förutsättningarna enligt denna paragraf inte för handen skall ansökan avvisas.

4 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.5. *Första stycket* reglerar vilka kriterier domstolen vid sin bedömning särskilt skall beakta vid prövningen av om livstidsstraffet skall omvandlas till ett tidsbestämt straff.

Vid prövningen skall särskilt beaktas den tid som den dömden har avtjänat. Vidare skall domstolen särskilt beakta de omständigheter som har legat till grund för straffmätningen enligt den ursprungliga domen på livstids fängelse. Härmed avses även senare domar avseende brottslighet som livstidsstraffet kommit att omfatta. Någon omprövning av dessa omständigheter skall inte komma i fråga. Ett utdömt livstidsstraff kan emellertid avse brott av olika karaktär och svårhetsgrad. Vid en jämförelse mellan olika brott som föranlett fängelse på livstid, skall därför som huvudregel ett svårare brott leda till att längre tid avtjänas innan en ansökan om omvandling bifalls.

Domstolen skall vid omvandlingsprövningen också beakta den dömdes risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag. Betydelsen av återfallsrisken får avgöras från fall till fall men ansökan skall avslås om det föreligger en konkret och beaktansvärd risk för återfall i allvarlig brottslighet. Av 10 § framgår att en ansökan om omvandling i princip inte får bifallas utan att en utredning med ett utlåtande om risken för att den dömden återfaller i brottslighet inhämtas. En sådan utredning utgör dock inte det enda underlaget för bedömningen av återfallsrisken utan även annat material, t.ex. yttranden från Kriminalvårdsstyrelsen eller Säkerhetspolisen, kan vara av betydelse.

Domstolen skall också särskilt beakta om den dömden åsidosatt vad som gäller för verkställigheten. Exempel på sådan misskötsamhet är rymningar, rymningsförsök, våld eller hot mot tjänsteman eller medintagen (som inte föranleder åtal). Även misskötta permissioner och missbruk kan påverka domstolens bedömning. Vid tillämpningen av detta kriterium kan vägledning hämtas ur de förarbetsuttalanden som gjordes vid införandet av 26 kap. 7 § brottsbalken, dvs. prop. 1997/98:96 s. 191 och NJA II 1998 s 401 ff. I detta sammanhang bör beaktas när under verkställigheten som överträdelsen sker. En överträdelse som ägt rum tidigt under verkställigheten torde som huvudregel inte tillmätas betydelse. Detsamma gäller i fråga om enstaka regelbrott av mindre allvarligt slag. Allvarlig misskötsamhet skall kunna leda till att en ansökan om omvandling av livstidsstraffet inte bifalls.

Domstolen skall även beakta om den dömden medverkat till att främja sin anpassning i samhället utifrån dennes personliga förutsättningar. Bedömningen skall inte utgå från om den dömden har varit allmänt skötsam utan om han eller hon aktivt deltagit i olika program eller på annat sätt försökt att påverka sin situation i positiv riktning. Det är inte endast den dömdes egna initiativ som skall bedömas utan även hur denne t.ex. medverkat i kriminalvårdens utslussningsarbete.

Hur de olika kriterierna förhåller sig till varandra, och vilken tyngd de bör ges sinsemellan, måste avgöras från fall till fall. Utgångspunkten är att den som ansöker om omvandling har dömts till fängelse på livstid och domstolen skall vid en helhetsbedömning ta ställning till om det finns förutsättningar för att frånga det utdömda livstidsstraffet.

Om ansökan bifalls skall det utdömda livstidsstraffet enligt *andra stycket* omvandlas till fängelse på viss tid.

Enligt *tredje stycket* skall fängelsestraffets längd bestämmas med utgångspunkt från den tid som den dömde har avtjänat när beslutet meddelas och med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning samt den dömdes behov av åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet. Efter en så lång verkställighetstid som ett livstidsstraff innebär bör straffet tidsbestämmas så att utslussningstiden är väl avvägd med hänsyn till den dömdes behov. Utslussningstiden måste givetvis bedömas från fall till fall. I detta sammanhang kan ett förordnande om utvisning påverka tidsbestämningen på så sätt att tiden för utslussning blir kortare än vad annars skulle ha varit fallet. Bestämmelserna föreskriver vidare att det straff som domstolen beslutar inte får understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut, dvs. för närvarande 18 år. Domstolens beslut beträffande fängelsestraffets längd ligger därefter till grund för kriminalvårdens strafftidsbeslut, som anger tidpunkten för villkorlig frigivning.

5 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.5. Paragrafen tar sikte på den situationen att det vid överförandet av verkställighet av livstidsstraff ådömt utomlands ställts upp vissa villkor för verkställigheten i Sverige. Bestämmelsen avser såväl situationer där villkoret ställts upp i det enskilda fallet som där villkoret gäller enligt ett internationellt avtal (se prop. 2003/04:7 s. 210 och NJA II 2003 s 657 ff.). Ett tänkbart krav kan vara att den dömde skall avtjäna en viss minsta tid innan frigivning kan bli aktuell. Domstolen är vid prövningen bunden av sådana villkor (jfr 2 kap. 8 § andra stycket brottsbalken).

6 §

I avsnitt 6.2 redovisas grunderna för valet av prövningsorgan. En ansökan om omvandling enligt denna lag skall enligt bestämmelsen tas upp av Örebro tingsrätt. Till följd av att det är Örebro tingsrätt som prövar ärendet som första instans kommer handläggning efter överklagande att ske i Göta hovrätt.

En ansökan om omvandling skall vara skriftlig. Av regeln i 14 § följer bl.a. att 33 kap. 1 § rättegångsbalken blir tillämplig i fråga om vilka uppgifter om part som en ansökan skall innehålla.

Eftersom regeringens nåderätt kvarstår efter införandet av den nya lagen kan den situationen uppkomma att det samtidigt handläggs en ansökan om omvandling vid domstol samt en begäran om nåd hos regeringen. Frågan har behandlats i avsnitt 6.2.

7 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.1. Förfarandet vid prövningen utgör en tvåpartsprocess där åklagaren är motpart i ärendet. Åklagarens uppgift är främst att se till att de kriterier som prövningen omfattar får en allsidig belysning. Åklagaren skall särskilt bevaka samhällsintresset liksom brottsofferaspekter på liknande sätt som i dag sker t.ex. vid särskild utskrivningsprövning vid rättspsykiatrisk vård.

Till följd av att åklagaren är part, har han eller hon möjlighet att överklaga ett beslut att omvandling av straffet skall ske.

8 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.2. I paragrafen anges att offentligt biträde skall förordnas för den dömde. Frågor angående offentligt biträde regleras i lagen (1996:1620) om offentligt biträde, vilken även hänvisar, såvitt avser förordnande och byte av samt ersättning till biträde, till bestämmelser i rättshjälpslagen (1996:1619). Som utgångspunkt är det den dömde själv som har att initiera prövningen genom att ansöka om omvandling och han eller hon kan i samband med ansökan framföra önskemål om att en särskild person utses till biträde. Enligt lagen om offentligt biträde kan en ansökan om förordnande av biträde även göras av biträdet i fråga, om denne har fullmakt. Har den dömde inte redan varit i kontakt med ett biträde för upprättande av ansökan och heller inte uttryckt någon uppfattning i frågan, bör han eller hon tillfrågas av domstolen om eventuella önskemål om vem som skall förordnas. Föreslår den dömde någon som är lämplig, skall denne förordnas, om det inte finns ekonomiska eller andra skäl som talar mot det, se 26 § rättshjälpslagen. Ett offentligt biträde skall förordnas om det inte måste anses att behov av biträde saknas. Det kan t.ex. redan vid en ansökan om omprövning stå klart att förutsättningarna enligt det tidigare avslagsbeslutet i allt väsentligt är oförändrade och att omvandling därför inte kan komma i fråga.

I lagen om offentligt biträde finns bestämmelser bl.a. om att ersättning till det offentliga biträdet skall bekostas av allmänna medel i enlighet med vad som är föreskrivet där.

9 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.3. Handläggningen av ett ärende om omvandling av fängelse på livstid får anpassas alltefter omständigheterna i det enskilda fallet. Med hänsyn till ärendenas natur åläggs domstolen vissa skyldigheter i fråga om vilken utredning som bör inhämtas, och dessa återfinns i 9 och 10 §§. Förevarande paragraf innehåller en skyldighet för domstolen att inhämta Kriminalvårdsstyrelsens yttrande och i 10 § föreskrivs en skyldighet att inhämta en utredning med utlåtande om återfallsrisken, se nedan.

Domstolen måste i det enskilda ärendet avgöra vilken utredning som bör tas in. Inledningsvis bör domstolen, t.ex. genom inhämtande av ett utdrag ur belastningsregistret, kontrollera att det med hänsyn till de frister som anges i den föreslagna lagen finns förutsättningar att ta upp ansökan till prövning. Domstolen bör så snart det står klart att ärendet inte kan bli föremål för beslut utan vidare handläggning, regelmässigt inhämta yttrande från Kriminalvårdsstyrelsen samt lämna åklagaren tillfälle att yttra sig. När Kriminalvårdsstyrelsen ansöker för en livstidsdömd är det naturligt att styrelsen samtidigt med ansökan bifogar ett sådant yttrande som avses i denna paragraf.

Kriminalvården är överhuvudtaget bäst lämpad att tillgodose domstolens behov av utredning inför en prövning av omvandling. För varje intagen förs journal i enlighet med Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter, KVVFS 2004:17. Med journal avses de handlingar som upprättas eller inkommer till myndigheten och de anteckningar som löpande görs avseende den intagne. Där ingår även handlingar som bör ingå i underlaget för rättens prövning, t.ex. domar, rättspsykiatrisk undersökning, s.k. § 7-utredningar, personutredningar och handlingar som upprättas under verk-

ställigheten. Det material som journalen innehåller tillgodoser i stor utsträckning domstolens behov av utredning. Yttrande från Kriminalvårdsstyrelsen skall därför alltid inhämtas om det inte är uppenbart obehövt.

Material som i övrigt kan bli aktuellt att begära in är t.ex. brottmålsakter, läkarintyg och utlåtande om risken för återfall i brott (se vidare om detta nedan). Utdrag ur belastningsregistret bör regelmässigt inhämtas innan ärendet avgörs. Vidare kan det, om det har beslutats om utvisning, finnas skäl att inhämta yttrande från Migrationsverket angående eventuella hinder mot verkställighet.

10 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.3. *Första stycket* innebär att domstolen får inhämta en utredning med utlåtande om risken för att den dömda återfaller i brottslighet. Frågan om vilka riskinstrument eller andra tester som skall ligga till grund för utlåtandet och på vilket sätt utredningen skall genomföras är en fråga för ansvarig myndighet. Det är emellertid väsentligt att det av utlåtandet framgår hur stor risken för återfall är, vilken typ av brottslighet som avses, vilka riskfaktorerna är och hur dessa kan motverkas.

Finner domstolen att det står klart att bifall till en ansökan om omvandling inte kan komma i fråga, saknas som regel anledning att inhämta en utredning. Det kan också vara så att domstolen anser att övrigt material, t.ex. riskbedömningar utförda inom kriminalvården i kombination med att den dömda allvarligt misskött sig under verkställigheten, utgör ett tillräckligt underlag för att bedöma återfallsrisken. Vidare kan en utredning om återfallsrisk ha genomförts vid tidigare prövning och i en sådan situation är det inte alltid nödvändigt att förordna om en förnyad bedömning.

Den inhämtade utredningen utgör en del av underlaget för domstolens riskbedömning, jfr avsnitt 6.5 och 7.3, och domstolen bör eftersträva ett så fullständigt underlag som möjligt. I förekommande fall kan det också bli aktuellt att inhämta yttrande från andra myndigheter, t.ex. Säkerhetspolisen.

Av *andra stycket* framgår att domstolen inte får besluta om omvandling av livstidsstraffet utan att en utredning som avses i första stycket har inhämtats. En utredning behöver dock inte inhämtas om det framstår som uppenbart obehövt. Exempel på en sådan situation kan vara att det av tidigare riskbedömningar och annan utredning som gjorts under verkställighetstiden framgår att någon beaktansvärd risk för återfall inte föreligger.

11 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.4. Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som syftar till att säkerställa att den myndighet som ansvarar för genomförandet av en sådan utredning som avses i 10 § kan erhålla de uppgifter som behövs.

12 §

Frågan om handläggningen vid domstol har behandlats i avsnitt 7.3. Handläggningen av ärenden enligt rättegångsbalken är skriftlig.

Enligt paragrafen skall den dömda ges tillfälle att höras muntligen inför rätten, om han eller hon begär det. En sådan begäran bör tillgodoses om det inte är uppenbart obehövligt. Det kan t.ex. vara så att det i vissa fall vid en omprövning, som föreslås kunna ske tidigast ett år efter ett tidigare avslagsbeslut, inte har tillkommit några nya omständigheter sedan den senaste prövningen som utgör skäl för domstolen att frånga sin tidigare bedömning.

Reglerna om handläggningen i hovrätten finns i 52 kap. rättegångsbalken. Behovet av att höra den dömda muntligen i hovrätten kan vara mindre om så skett vid tingsrätten.

Av *andra stycket* framgår att part skall ges tillfälle att yttra sig över vad annan fört in i ärendet. Härav följer även att åklagaren skall ges tillfälle att yttra sig över vad den dömda säger under ett förhör inför rätten, vilket innebär att åklagaren skall kallas till ett sådant förhör. Detsamma gäller för Kriminalvårdsstyrelsen när den har ansökt om omvandling och därför är part i ärendet.

13 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.3 och innebär att nämndemän skall delta när tingsrätten avgör en fråga om omvandling av fängelse på livstid. Vid annan handläggning av ärendet är tingsrätten domför med en lagfaren domare, se 1 kap. 3 § rättegångsbalken. Såvitt avser rättens sammansättning i hovrätten gäller bestämmelserna i 2 kap. 4 § rättegångsbalken.

Bestämmelsen föreskriver att rättens avgörande sker genom beslut. Enligt hänvisning i 30 kap. 10 § rättegångsbalken gäller vad som är föreskrivet i 2 och 7 §§ samma kapitel om dom även i fråga om slutligt beslut. Eftersom ett ärende om omvandling av livstidsstraff avgörs utan huvudförhandling skall beslutet grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i ärendet. Rätten är således inte bunden av allmänna principer om omedelbarhet och muntlighet. Enligt nämnda 10 § gäller även vad som i 5 och 8 §§ är föreskrivet, om det behövs med hänsyn till frågans beskaffenhet. Av 5 § följer bl.a. att beslutet skall vara motiverat. 8 § innehåller vissa bestämmelser om utformningen av originalet av rättens beslut. I fråga om de ärenden som nu avses torde frågans beskaffenhet regelmässigt vara sådan att 5 och 8 §§ skall tillämpas.

Vid bifall till en ansökan skall ett lagakraftvunnet beslut om omvandling av livstidsstraff även expedieras till Rikspolisstyrelsen för registrering i belastningsregistret.

14 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.3. I paragrafen anges att handläggningen skall ske enligt vad som i rättegångsbalken är föreskrivet om brottmål, om inte annat framgår av den nu föreslagna lagen. Härav följer bl.a. att bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av rättens beslut blir tillämpliga. När Kriminalvårdsstyrelsen ansöker om omvandling får styrelsen ställning som part i ärendet, vilket innebär att även styrelsen kan överklaga ett beslut för den dömdes räkning.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.4. Förhandlingars offentlighet kan inskränkas, bl.a. med hänvisning till sekretess. Generellt gäller att en förhandling kan hållas inom stängda dörrar om det bedöms vara av synnerlig vikt att en uppgift, för vilken sekretess gäller, inte röjs. Därtill föreskrivs, i fråga om ett antal bestämmelser i sekretesslagen (1980:100), att ett förordnande om stängda dörrar kan grundas redan på det förhållandet att dessa bestämmelser är tillämpliga. De bestämmelser som avses har det gemensamt att de i viss utsträckning är utformade med tanke på förhållandena vid domstol. De skäl som motiverar en särskild ordning i dessa fall gör sig också gällande i fråga om en förhandling enligt den föreslagna lagen om omvandling av fängelse på livstid. Ett tillägg har därför gjorts i bestämmelsen som innebär att en förhandling får hållas inom stängda dörrar om sekretessen gäller enligt 7 kap. 23 § sekretesslagen. I nämnda bestämmelse införs regler om sekretess i omvandlingsärenden (jfr nedan under 10.4).

I övrigt har vissa språkliga justeringar gjorts av lagtexten.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

35 §

Ändringarna i bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.1 och 7.3. Ändringen innebär att målsäganden skall tillfrågas dels om han eller hon vill bli underrättad om den intagne, eller Kriminalvårdsstyrelsen, ansöker om omvandling av fängelse på livstid, dels om den intagne vistas utanför anstalt enligt den föreslagna 38 §, se nedan.

Övergångsbestämmelse

Av en särskild övergångsbestämmelse framgår att äldre föreskrifter i 35 § fortfarande gäller i fråga om intagna som avtjänar straff vid lagens ikraftträdande. För det fall en målsägande begärt att bli underrättad i enlighet med bestämmelsen i dess tidigare lydelse skall målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om en ansökan om omvandling enligt den föreslagna lagen och/eller en vistelse utanför anstalt i enlighet med föreslagna 38 §, se nedan.

38 §

Paragrafen, som är ny, har behandlats i avsnitt 7.3. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för intagna när de vistas utanför anstalt i anledning av att de behöver hälso- och sjukvård. Beslut om övervakning eller särskilda föreskrifter meddelas av ansvarig kriminalvårdsmyndighet.

10.4 Förslaget till lag om ändring av sekretesslagen (1980:100)

Prop. 2005/06:35

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.4.

Vid prövning av omvandling av fängelse på livstid kan uppgifter om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden förekomma. Det kan röra sig om uppgifter som lämnas i samband med ansökan eller uppgifter som kommer fram under handläggningen i domstol, t.ex. vid genomförandet av en utredning om risken för återfall i brottslighet enligt 10 § i den föreslagna lagen om omvandling av fängelse på livstid.

Avgränsningen av sekretessen regleras genom ett s.k. rakt kvalificerat skaderekvisit, dvs. för att en uppgift skall kunna hemlighållas krävs att det av någon särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon som är närstående till den personen lider men om uppgiften röjs. Vilka uppgifter som skyddas av bestämmelsen får avgöras från fall till fall men som exempel kan nämnas uppgifter av klart känslig natur, t.ex. uppgifter om somatiska eller psykiska sjukdomar.

Sekretessen gäller inte bara hos domstolen utan även hos de myndigheter som bistår domstolen genom att t.ex. avge yttrande eller verkställa utredning i ärendet. Sekretess i fråga om uppgift i allmän handling gäller i högst 50 år.

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att utarbeta förslag till en ny ordning för prövning av frigivning av livstidsdömda. En domstol, nämnd eller annat organ skall utifrån kriterier angivna i lag pröva om och när personer dömda till livstidsstraff skall friges. Den nya ordningen skall gälla vid sidan av och som ett komplement till regeringens benådningsrätt, vilken skall kvarstå.

Utredningen skall även överväga om det nya systemet bör omfatta personer som dömts till långa fängelsestraff utomlands och fått verkställigheten av straffet överförd till Sverige.

Bakgrund

För närvarande avtjänar cirka 110 personer fängelse på livstid. I princip samtliga är dömda för mord. Under flera decennier fram till slutet av 1980-talet uppgick antalet till cirka 20–25 personer. Ökningen därefter är således avsevärd och beror främst på dels att fler personer numera döms till livstidsstraff, dels att strafftiderna har blivit längre.

Den enda möjligheten att bli frigiven från ett livstidsstraff har hittills varit att regeringen beviljar nåd, normalt genom att tidsbestämma straffet. Tidsbestämningarna låg länge, med något undantag, mellan 14 och 16 år. Sedan mitten av 1990-talet har livstidsstraffen tidsbestämts till mellan 18 och 25 år.

Det har riktats kritik mot att nåd är den enda möjligheten att bli frigiven från ett livstidsstraff. Vissa menar att det finns risk att politiska överväganden då görs vid bedömningen. Att nådebesluten saknar motivering anses också som ett problem av både de dömda och kriminalvården, eftersom det då är svårt att veta vad som krävs för att benådas. Svårigheten att förutse hur långt straffet kommer att bli innebär också stora nackdelar för kriminalvården och den dömda när det gäller att planera en meningsfull verkställighet. Kritik har också riktats mot livstidsstraffet som sådant.

I kapitel 2 redogörs för livstidsstraffet, nådeinstitutet och reglerna om villkorlig frigivning. Vidare behandlas gränsdragningen mellan mord och dråp samt straffmätningen vid mord. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om Europakonventionen och Europadomstolens domar på området.

I kapitel 3 redogörs bland annat för vad som gäller för verkställigheten av ett livstidsstraff och kapitel 4 beskriver Kriminalvårdsnämndens verksamhet.

I kapitel 5 redovisas vilka riskbedömningar beträffande återfall i brott som sker enligt gällande rätt. Även delar av Psykansvarskommitténs överväganden (SOU 2002:3) om bland annat riskbedömningar redovisas.

Kapitel 6 innehåller en redovisning av internationella förhållanden och i kapitel 7 beskrivs vad som gäller för överförande av verkställigheten för personer som utomlands dömts till långa fängelsestraff.

Inledning

Utredningen har haft som utgångspunkt för sitt arbete att livstidsdömda förr eller senare skall ha möjlighet att under givna förutsättningar bli frigivna från sina straff, trots att livstidsstraffet per definition är livsvarigt.

Livstidsstraffet och dess verkställighet är förknippade med flera problem. Som exempel kan nämnas svårigheten att planera en meningsfull verkställighet. Utredningens uppdrag kan ses som ett led i strävandena att komma till rätta med de problem som är förknippade med livstidsstraffet. Även om det ligger utanför utredningens uppdrag pekar utredningen inledningsvis på en annan möjlighet att lösa, eller i vart fall minska, problemen kring livstidsstraffet. I princip samtliga som döms till fängelse på livstid döms för mord. Straffskalan för mord är fängelse i tio år eller på livstid. Utredningen menar att det bör övervägas om inte straffskalan för mord bör utvidgas så att det blir möjligt att döma till längre tidsbestämda straff än tio år och på så sätt åstadkomma en mer nyanserad straffmätning. Livstidsstraffet skulle då bli förbehållet de allra grävsta gärningarna, vilket skulle begränsa antalet utdömda livstidsstraff väsentligt.

För- och nackdelar med nuvarande system

Det nuvarande systemet innebär att den enda frigivningsmöjligheten för livstidsdömda är att regeringen beviljar nåd. Den stora fördelen med nådeinstitutet är att det är ett enkelt och relativt formlöst förfarande. Systemet är emellertid enligt utredningen förknippat med flera nackdelar. Bland annat är nådebesluten inte motiverade, vilket innebär svårigheter för både den dömda och kriminalvården att förutse vad som krävs för att straffet skall tidsbestämmas. Det finns också en risk att politiska intressen kan komma att vägas in i bedömningen om och i så fall när en livstidsdömd skall friges. Avsikten med den reform som utredningen föreslår är dock inte att avskaffa möjligheten till frigivning genom nåd. Nådeinstitutet skall även fortsättningsvis kunna tillämpas för livstidsdömda.

Ett system med frigivningsprövning för livstidsdömda

Enligt utredningens bedömning finns det inga konstitutionella hinder mot att i lag föreskriva att ett annat organ än regeringen tidsbestämmer livstidsstraffet eller på annat sätt prövar frågan om frigivning av livstidsdömda. Ett nytt system för frigivningsprövning för livstidsdömda skall vara inriktat på att förbättra förutsebarheten för kriminalvården och de dömda. En annan grundläggande målsättning skall vara att genom systemets utformning stärka de livstidsdömdas rättssäkerhet. Det nya systemet skall dock inte ändra det förhållandet att straffet skall vara per definition tidsobestämt.

Frigivningsprövningen för livstidsdömda skall enligt utredningen inte leda till en tidsbestämning av straffet, utan i stället till att en tidpunkt fastställs för en villkorlig frigivning. Prövningen skall baseras på fakultativa regler och utformas som ett system med villkorlig frigivning grundad på förhållandena i det enskilda fallet. Tidpunkten för frigivningen

skall således bestämmas efter en prövning i varje enskilt fall. Alla livstidsdömda skall dock ha rätt till frigivningsprövning. De procedurregler som styr förfarandet skall därför i största möjliga utsträckning vara obligatoriska. Det som skall göra systemet fakultativt är att det skall ställas upp ett antal kriterier för frigivningsprövningen.

Vilka kriterier bör beaktas vid frigivningsprövningen?

För att förbättra förutsebarheten för de livstidsdömda och kriminalvården skall enligt utredningens mening de kriterier som skall beaktas vid frigivningsprövningen så tydligt som möjligt regleras i lag.

Den dömdes skötsamhet och utveckling under anstaltstiden skall utgöra ett kriterium som skall beaktas vid frigivningsprövningen. Utredningen menar att ett skötsamhetskriterium kan verka motiverande för den dömden. Med utveckling avses inte i första hand utvecklingen på det personliga planet, utan främst den dömdes villighet att medverka vid genomförandet av den verkställighetsplan som har utarbetats för honom. På så sätt kan den livstidsdömden i viss utsträckning själv påverka tidpunkten för den villkorliga frigivningen genom att använda verkställighetstiden på ett meningsfullt sätt. Utredningen understryker i detta sammanhang att det är av stor vikt att kriminalvården kan tillhandahålla programverksamhet och andra åtgärder som kan främja den dömdes utveckling.

Vidare skall den livstidsdömdes medverkan till att skapa goda frigivningsförhållanden beaktas vid prövningen. Med ett sådant kriterium kan det verka motiverande för den dömden att medverka till att skapa så goda förhållanden som möjligt inför frigivningen. Det kan också verka motiverande för kriminalvården att söka åstadkomma en god frigivningssituation. Att frigivningssituationen skall beaktas särskilt bör också påverka övriga aktuella myndigheter och samhällsinrättningar att i samarbete med kriminalvården och den dömden ordna goda frigivningsförhållanden. Utredningen betonar vikten av samarbete så att den dömden får det stöd och den hjälp som han har rätt till.

Syftet med ett kriterium som avser risken för återfall i brott är att skydda eventuella framtida brottsoffer och samhället från att den dömden begår ytterligare brott. Det är förenat med svåra etiska överväganden att ta ställning till i vilken utsträckning det kan vara rätt att hålla en person frihetsberövad i enbart preventivt syfte. Risken för återfall kan vara föränderlig över tid och inte uttryck enbart för individens egenskaper utan också för omständigheter i individens omgivning.

Risken för återfall i brott beaktas i dag i flera olika sammanhang, bland annat i det system med särskild utskrivningsprövning som gäller för psykiskt störda lagöverträdare som har dömts till rättspsykiatrisk vård förenad med sådan prövning. Återfallsrisken beaktas också i dag för livstidsdömda i samband med handläggningen av nådeärenden. Med hänsyn till samhällsskyddsintresset menar utredningen därför att risken för återfall i brott skall beaktas vid frigivningsprövningen. Det skall enligt utredningens mening vara fråga om risk för kvalificerad, allvarlig brottslighet. De brott som särskilt skall beaktas i sammanhanget är allvarliga brott som riktar sig mot eller medför fara för annans liv eller hälsa. Vidare skall själva risken vara kvalificerad. I detta sammanhang betonas vik-

ten av att kriminalvården vidtar konkreta åtgärder för att minska återfallsrisken, s.k. riskhantering.

Det är enligt utredningen väsentligt för rättssäkerheten att de riskbedömningar som görs inför en frigivningsprövning är av hög kvalitet. Utredningen menar också att det är lämpligt att riskbedömningarna inför frigivningsprövningen inte utförs av kriminalvården utan av någon utomstående. Utredningen föreslår därför att Rättsmedicinalverket skall ha ansvar för riskbedömningarna. Att Rättsmedicinalverket har ansvaret borgar också för att de metoder som används är vetenskapligt utprovade och relevanta, att bedömningarna blir enhetliga samt att det inte kommer in ekonomiska intressen.

Det begångna brottet och omständigheterna kring detta skall också beaktas. Det främsta skälet till detta är att systemet annars kan komma att uppfattas som orättvist. Även den omständigheten att domstolarna vid mord har mycket små straffmättningsmöjligheter talar för att så skall ske. Utredningen har övervägt att låta domstolarna i samband med domen på livstidsstraff ange en minsta tid av straffet som måste verkställas innan en frigivningsprövning får ske. Ett sådant system innebär emellertid en stor risk att livstidsstraffet både av den dömda och av allmänheten kommer att uppfattas som ett tidsbestämt straff. Vidare skulle det i ett sådant system erfordras en omfattande övergångsreglering.

Vad gäller brottets betydelse för frigivningstidpunkten föreslår utredningen i stället att det är först i samband med frigivningsprövningen som detta skall beaktas. Det viktigaste skälet för detta är intresset av att livstidsstraffet bör bestå som ett per definition tidsbestämt straff. Prövningsorganet skall som underlag för sin prövning ha den ursprungliga domen och bör därigenom kunna utföra en straffmätning som tillgodoser de rättssäkerhetskrav som måste ställas. Det blir således inte fråga om att vid prövningen, som naturligtvis sker lång tid efter brottstillfället, ta in ytterligare utredning och bevisning som rör själva gärningen och omständigheterna kring denna. Prövningsorganet bör ha goda möjligheter att utveckla en enhetlig straffmättningspraxis, vilket stärker rättssäkerheten för den dömda.

Eftersom det begångna brottets svårhet skall beaktas vid frigivningsprövningen, är det enligt utredningen självklart att också den tid som har avtjänats, strafftiden, skall ingå som ett kriterium i frigivningsprövningen. Någon lagstadgad längsta tid för avtjänandet av ett livstidsstraff skall inte uppställas, eftersom straffet då skulle förlora sin karaktär av tidsbestämmdhet.

Några ytterligare särskilda kriterier skall enligt utredningen inte uppställas. Däremot skall prövningsorganet ha möjlighet att utöver de uttryckligen angivna kriterierna beakta andra omständigheter, t.ex. att den dömda skall utvisas efter straffavtjänandet.

Prövningsorganet skall vid frigivningsprövningen göra en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Med hänsyn till de mycket begränsade möjligheterna till differentiering av strafftiderna vid mord, är det dock både ofrånkomligt och självklart att det är det begångna brottets svårhet i förhållande till den tid som den dömda har avtjänat som får en helt dominerande betydelse vid prövningen. På så sätt blir livstidsstraffet mer anpassat till straffsystemet i övrigt. Ju längre tid den dömda har avtjänat, desto tyngre bör tidskriteriet väga i förhållande till övriga kriterier.

Utredningens förslag innebär att en livstidsdömd, när en tid som enligt prövningsorganets mening svarar mot det begångna brottets svårhet har avtjänats, kan komma i fråga för villkorlig frigivning. Om inte heller något annat kriterium talar emot detta, skall han då också friges. Skulle däremot andra förhållanden tala mot en frigivning, skall frihetsberövandet fortsätta. Någon betydande förlängning av anstaltstiden på grund av frigivningsförhållandena eller på grund av bristande skötsamhet eller utveckling under anstaltstiden är dock inte avsedd. Om det däremot finns en påtaglig och tämligen säkerställd risk för återfall i allvarlig brottslighet, kan anstaltstiden förlängas i mer väsentlig utsträckning. Förr eller senare skall dock alla livstidsdömda friges. I detta sammanhang bör vikten av riskhantering framhållas, dvs. att kriminalvården, eventuellt i samarbete med andra samhällsinrättningar, sätter in den behandling eller de andra åtgärder som kan behövas för att minska riskerna för att den dömda återfaller i brott. Någon förlängning av de anstaltstider som följer av nu rådande nådepraxis är inte avsedd.

Vilket organ skall pröva frågan om frigivning av livstidsdömda?

Utredningen har övervägt att inrätta ett nytt organ för frigivningsprövningen för livstidsdömda, men kommit fram till att prövningen bör utföras av en redan existerande nämnd eller domstol. De alternativ som har övervägts är Kriminalvårdsnämnden, allmän förvaltningsdomstol och allmän domstol.

Med hänsyn främst till behovet av straffrättslig kompetens föreslås att ärenden rörande villkorlig frigivning av livstidsdömda skall prövas av allmän domstol. Eftersom besluten skall kunna överklagas, bör prövningen ske på tingsrätts nivå. Med hänsyn till att det är fråga om ett litet antal ärenden per år och att det är viktigt att rättstillämpningen blir enhetlig, föreslås handläggningen koncentrerad till en domstol, nämligen Stockholms tingsrätt.

Tidpunkten för frigivningsprövningen

Vid valet av tidpunkt för frigivningsprövningen har utredningen utgått från nuvarande nådepraxis och att den dömda skall ha god tid, normalt minst två år, för utslussning i samhället. Utredningen har också beaktat att det längsta tidsbestämda straff som kan utdömas är 18 år. Den första frigivningsprövningen skall därför äga rum när den dömda har avtjänat tio år av livstidsstraffet. Om det då inte beslutas att den dömda skall villkorligt friges, skall omprövning av frågan ske kontinuerligt ett år efter lagakraftvunnet tidigare beslut.

Förfarandet vid prövningsorganet

Utredningens förslag innebär att det i lagstiftningen om frigivningsprövning för livstidsdömda behövs vissa särskilda regler om förfarandet vid prövningen. I övrigt blir lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) tillämplig.

Tingsrätten skall vid frigivningsprövningen bestå av en lagfaren domare och nämnd, dvs. samma sammansättning som i brottmål. För överrätterna skall den sammansättning som anges i ärendelagen gälla.

Kriminalvårdsstyrelsen skall anmäla till prövningsorganet när det är dags för frigivningsprövning. Detta gäller såväl vid den första prövningen som vid en eventuell omprövning. För att prövningen skall ske i nära anslutning till den i lag angivna tidpunkten, skall anmälan ske tre månader innan den första prövningen senast skall ske och därefter nio månader efter lagakraftvunnet beslut.

Utredningen anser att det är en fördel om förfarandet vid frigivningsprövningen får karaktären av ett tvåpartsförfarande och föreslår att åklagaren skall vara den dömdes motpart i dessa ärenden. Åklagaren bör bevaka samhällsintresset liksom brottsofferaspekterna på liknande sätt som i dag sker vid särskild utskrivningsprövning vid rättspsykiatrisk vård. Eftersom det är Stockholms tingsrätt som prövar ärendena, blir Åklagarmyndigheten i Stockholm motpart. Då frigivning från livstidsstraff är en fråga av mycket stor vikt för den enskilde och dessutom rör ett frihetsberövande, skall den dömda alltid ha rätt till rättsligt bistånd i form av offentlig försvarare vid prövningen av frigivningsfrågan.

Förfarandet enligt ärendelagen är som huvudregel skriftligt. I dessa ärenden skall dock muntlig förhandling äga rum om det inte är uppenbart obehövt. Domstolen skall ta in det beslutsunderlag som det enskilda ärendet kräver. Även den dömda och åklagaren skall ha möjlighet att inkomma med material. Vid bedömningen av brottets svårhet och omständigheterna kring detta är utgångspunkten att det är den ursprungliga domen på livstids fängelse som skall ligga till grund för bedömningen.

Ett frigivningsbeslut skall utformas på sådant sätt att en tidpunkt för den villkorliga frigivningen fastställs. Beslutet skall vara motiverat, vilket är särskilt viktigt i de fall någon tidpunkt för villkorlig frigivning inte fastställs. Frivårdsmyndigheten eller övervakningsnämnden beslutar enligt gällande regler om övervakning och om andra föreskrifter som kan bli aktuella under prøvotiden.

Det bör finnas rätt till prövning i minst två instanser. Ärendelagens regler om överklagande tillgodoser detta krav.

Prövotid

Med utgångspunkt i hur lång prøvotiden efter villkorlig frigivning är vid de längsta tidsbestämda straffen föreslås prøvotiden efter villkorlig frigivning från ett livstidsstraff vara sex år. Eftersom det är fråga om frigivning från ett mycket långt fängelsestraff, kan det finnas ett särskilt stort behov av kontroll av den frigivne. Övervakningstiden skall därför alltid uppgå till två år i stället för normala ett år som gäller vid frigivning från tidsbestämda straff. Vid eventuell misskötsamhet av den frigivne skall samma regler som gäller vid villkorlig frigivning från tidsbestämda straff gälla.

För närvarande gäller att om en livstidsdömd har begått annat brott före livstidsdomen eller begår nytt brott efter domen men innan påföljden till fullo verkställts eller annars upphört, rätten endast får förordna att den tidigare utdömda påföljden skall avse också det nya brottet. När livstidsstraffen genom nåd har tidsbestämts av regeringen har samma regler som vid tidsbestämda fängelsestraff tillämpats på återfall i brott under verkställighetstiden och prøvotiden. Ett särskilt system för villkorlig frigivning för livstidsdömda innebär att det krävs särskilda regler beträffande påföljdsbestämningen vid återfall i brott. Med hänsyn till livstidsstraffets tidsobestämda karaktär blir denna reglering komplicerad.

Vid återfall i brottslighet under tiden fram till dess att det har fattats beslut om villkorlig frigivning skall den nuvarande bestämmelsen om att den enda möjliga påföljden är att låta livstidsstraffet avse även det nya brottet tillämpas. Tidpunkten för frigivningsprövningen skall inte påverkas, utan i stället skall det nya brottet beaktas vid den prövningen.

Även för det fall att den dömda återfaller i brott under tiden från det att domstolen har beslutat om villkorlig frigivning fram till dess att den villkorliga frigivningen verkställs, skall domstolen vid lagföringen av det nya brottet endast ha möjlighet att låta livstidsstraffet avse även detta. Därutöver skall dock domstolen i dessa fall ha möjlighet att upphäva beslutet om villkorlig frigivning eller förordna att straffavtjänandet skall fortgå ytterligare viss tid, vilket innebär att tidpunkten för den villkorliga frigivningen senareläggs.

I den situationen att den dömda gör sig skyldig till ny brottslighet under prøvotiden, dvs. under de sex år som följer efter den villkorliga frigivningen, framstår det inte som rimligt att det tidigare livstidsstraffet alltid skall avse även det nya brottet. Det skall därför vara möjligt att då även döma särskilt för det nya brottet. Detta gäller framför allt när det är fråga om brott som inte är av så allvarlig karaktär att den dömda på nytt bör återintas för verkställighet av livstidsstraffet. I dessa fall skall det inte heller finnas något hinder mot att bestämma det nya straffet till tidsbestämt fängelse. Domstolen skall också i sådana fall ha möjlighet att förverka en del av den villkorligt medgivna friheten. Om det tidigare livstidsstraffet förklaras avse den nya brottsligheten och den villkorligt medgivna friheten förklaras helt förverkad, skall den dömda i dessa fall ha rätt till frigivningsprövning ett år efter att den nya domen har vunnit laga kraft.

Vid annan misskötsamhet än återfall i brott skall vanliga regler gälla både under verkställigheten, efter det att beslut om villkorlig frigivning har fattats och under prøvotiden.

Brott som rör säkerhetspolitiska intressen

Enligt direktiven bör frigivningsfrågor för personer dömda för brott som rör säkerhetspolitiska intressen alltid hänskjutas till regeringen för beslut. En central fråga är hur man skall avgränsa dessa ärenden. I vissa fall kan det framstå som självklart att det begångna brottet rör säkerhetspolitiska intressen, t.ex. vid grovt spioneri. I andra fall kan det vara mer svårbedömt.

Enligt 31 och 58 a §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt får regeringen beträffande viss intagen besluta om avvikelser från lagens bestämmelser om bland annat besök och utevistelser om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till brott som innefattar användande av våld, hot eller tvång för politiska syften. Utredningen anser att den mest lämpliga lösningen på avgränsningsfrågan är att frigivningsärenden rörande dömda som är eller har varit föremål för beslut enligt dessa bestämmelser skall vara undantagna från den frigivningsprövning som normalt skall gälla för livstidsdömda.

Utredningen föreslår att prövningsorganet även i dessa ärenden skall göra sin sedvanliga frigivningsprövning. Om prövningsorganet då finner att den dömda bör friges, skall organet med eget yttrande härom överlämna ärendet till regeringen för beslut. Med en sådan lösning bör regeringens prövning avse endast de säkerhetspolitiska aspekterna. I övrigt sker då prövningen enligt de i lag uppställda kriterierna. Den föreslagna ordningen leder också till att den dömda vid ett negativt beslut har samma överklagandemöjligheter i dessa ärenden som andra livstidsdömda, såvitt avser de delar av prövningen som inte avser de säkerhetspolitiska intressena.

Personer dömda utomlands till långa fängelsestraff

Antalet personer som utomlands har dömts till mycket långa fängelsestraff och sedan överförts hit för straffverkställighet är inte stort, men det är ett problem både för den dömda och för kriminalvården att hantera så långa verkställighetstider. Det framstår därför som angeläget att även dessa intagna kan få möjlighet till en särskild frigivningsprövning. Utredningen har inte haft möjlighet att göra några utrikespolitiska överväganden, men eftersom den föreslagna frigivningsprövningen är att anse som en verkställighetsåtgärd bör det inte föreligga något formellt hinder mot att införa en sådan möjlighet. Utredningen föreslår därför att personer dömda utomlands till fängelsestraff på minst 18 år och överförda hit skall ha möjlighet till frigivningsprövning på samma sätt och efter samma kriterier som gäller för livstidsdömda. Har det vid överförandet av verkställigheten ställts upp vissa villkor för verkställigheten i Sverige, skall dessa villkor dock gälla. Vidare görs undantag för personer som har överförts hit med stöd av lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt, eftersom det för dessa gäller särskilda regler.

Övergångsbestämmelser

De nya reglerna om frigivningsprövning för livstidsdömda måste anses innebära en fördel för den dömda jämfört med gällande regler och skall därför omfatta även dem som dömts till fängelse på livstid före de föreslagna reglernas ikraftträdande. Det krävs dock vissa övergångsbestämmelser för de livstidsdömda som vid ikraftträdandet har avtjänat tio år eller mer av sitt livstidsstraff. Dessa livstidsdömda bör få frigivningsfrågan prövad så snart som möjligt efter ikraftträdandet.

Det nya systemet med frigivningsprövning för livstidsdömda kommer att medföra en något ökad arbetsbelastning för de handläggande domstolarna och åklagarmyndigheten i Stockholm. Med hänsyn till att ärendemängden – efter en övergångsperiod i samband med ikraftträdandet – bör bli begränsad, bedömer utredningen att reformen kommer att kräva endast marginellt ökade resursbehov. Begränsade kostnader kommer att uppkomma för bland annat offentliga försvarare och i samband med muntliga förhandlingar i domstolen. Omständigheten att Rättsmedicinalverket skall ansvara för utförandet av riskbedömningar bör inte föranleda några större kostnadsökningar med tanke på att sådana undersökningar redan i dag på uppdrag av kriminalvården genomförs i livstidsärenden.

Sammantaget anser utredningen att de kostnadsökningar som förslagen kan komma att medföra kan anses marginella.

1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 26 kap 6 § samt 34 kap. 2, 4 och 11 §§ brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.6 §¹

Den som avtjänar fängelse på viss tid skall, om inte annat följer av andra eller tredje stycket eller av 7 §, friges villkorligt när två tredjedelar av strafftiden, dock minst en månad, har avtjänats.

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

Om den dömda begär det, får den villkorliga frigivningen skjutas upp till en senare tidpunkt än den som följer av första stycket eller av 7 §.

Villkorlig frigivning för den som avtjänar fängelse på livstid samt för den som här avtjänar fängelsestraff på 18 år eller mer ådömt utomlands regleras i lagen (2002:00) om frigivningsprövning för livstidsdömda m.m.

34 kap.

2 §

Utdömda den dömda fängelse på livstid, må allenast meddelas förordnande enligt 1 § 1.

Avtjänar den dömda fängelse på livstid, får endast meddelas förordnande enligt 1 § 1. Har ett beslut om villkorlig frigivning meddelats får rätten därvid upphäva beslutet eller, om upphävande inte erfordras, förordna att straffavtjänandet skall fortgå ytterligare viss tid, högst ett år.

Har det nya brottet begåtts efter villkorlig frigivning, får förordnande enligt 1 § 1 eller 2 meddelas.

4 §²

Tillämpas 1 § 1 eller 2 i fråga om någon som villkorligt frigivits från fängelse, skall, om brottet begåtts under prövotiden, den villkorligt

Tillämpas 1 § 1 eller 2 i fråga om någon som villkorligt frigivits från fängelse, skall, om brottet begåtts under prövotiden, den villkorligt

¹ Senaste lydelse 1998:604.

² Senaste lydelse 1998:604.

medgivna friheten eller en del av denna förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det.

medgivna friheten eller en del av denna förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det. *Döms den som villkorligt frigivits från fängelse på livstid till fängelse på viss tid får vid tillämpning av 1 § 2 endast en del av den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad.*

Såsom särskilda skäl för att inte förverka eller för att förverka endast en del av villkorligt medgiven frihet kan rätten beakta

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

2. om lång tid har förflutit mellan brotten, eller

3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Beslutas inte förverkande enligt första stycket, får rätten besluta åtgärd som avses i 26 kap. 18 § eller förlänga prövotiden med högst ett år utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §.

Beslutas inte förverkande enligt första stycket, får rätten besluta åtgärd som avses i 26 kap. 18 § eller förlänga prövotiden med högst ett år utöver den tid som följer av 26 kap. 10 § *eller av 13 § lagen (2002:00) om frigivningsprövning för livstidsdömda m.m.*

En åtgärd enligt tredje stycket får beslutas endast före prövotidens utgång. Förverkande får beslutas endast om fråga därom uppkommer i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från prövotidens utgång.

11 §³

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

Förekommer till verkställighet på en gång dom på fängelse på livstid och dom på böter, förvandlingsstraff för böter, fängelse på viss tid, villkorlig dom, skyddstillsyn eller slutet ungdomsvård, skall livstidsstraffet träda i stället för den andra påföljden *om livstidsstraffet döms ut efter den andra påföljden.*

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

³ Senaste lydelse 1998:604.

2 Förslag till lag (2002:00) om frigivningsprövning för livstidsdömda m.m.

Prop. 2005/06:35
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller villkorlig frigivning av personer som dömts till fängelse på livstid samt i tillämpliga delar personer som här avtjänar fängelsestraff på 18 år eller mer ådömt utomlands.

Lagen tillämpas inte för personer som har överförts hit med stöd av lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt.

2 § Senast när den dömden har avtjänat tio år av straffet, skall prövas om villkorlig frigivning skall ske. Beslutas att villkorlig frigivning skall ske, skall en tidpunkt för frigivningen fastställas. Fattas inte beslut om villkorlig frigivning vid denna prövning, skall en ny prövning ske senast ett år från det att beslutet vunnit laga kraft.

Om ett beslut om villkorlig frigivning har upphävts enligt 34 kap. 2 § första stycket brottsbalken, skall en ny frigivningsprövning ske senast ett år från det att domen vunnit laga kraft. Har villkorligt medgiven frihet helt förverkats enligt 34 kap. 4 § första stycket brottsbalken, skall frigivningsprövning ske senast ett år från det att domen vunnit laga kraft.

Tidpunkten för prövningen får överskridas endast om det finns särskilda skäl.

3 § Vid prövningen skall särskilt beaktas den dömdes brottslighet och den tid av straffet som han eller hon har avtjänat. Vid prövningen skall även beaktas om det finns en påtaglig risk för att den dömden återfaller i brottslighet av allvarligt slag. Därutöver skall beaktas den dömdes sköttsamhet och utveckling under anstaltstiden, den dömdes frigivningsförhållanden samt andra särskilda omständigheter.

4 § I fråga om förfarandet vid prövning enligt denna lag tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden.

5 § Ärenden enligt denna lag tas upp av Stockholms tingsrätt.

6 § Vid handläggningen består tingsrätten av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Vid omröstning gäller 29 kap. rättegångsbalken.

7 § Kriminalvårdsstyrelsen skall anmäla ärendet till tingsrätten senast tre månader innan frigivningsprövningen senast skall ske. Av anmälan skall framgå om den dömden är eller har varit föremål för beslut enligt 31 eller 58 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

8 § Åklagaren skall vara den dömdes motpart i ärendet.

9 § För den dömden skall offentlig försvarare förordnas. Ersättning till offentlig försvarare skall alltid betalas av staten. I övrigt gäller bestämmelserna i 21 kap. rättegångsbalken.

10 § Vid prövning av ärendet skall sammanträde hållas om det inte är uppenbart obehövt.

11 § Rätten får, när det finns skäl till det, förordna att en riskbedömning avseende den dömda skall genomföras. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om genomförandet av en sådan riskbedömning.

Rätten får inte besluta om villkorlig frigivning utan att en sådan riskbedömning som avses i första stycket har genomförts, om det inte framstår som uppenbart obehövt.

Rätten får inhämta yttrande av Socialstyrelsen över en genomförd riskbedömning.

12 § Om den dömda begär det, får den villkorliga frigivningen skjutas upp till en senare tidpunkt. Kriminalvårdsstyrelsen fattar beslut i fråga om att skjuta upp den villkorliga frigivningen.

13 § Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid om sex år.

För prøvotiden gäller 26 kap. 11–24 §§ brottsbalken. Den dömda skall dock stå under övervakning i två år.

14 § Ärenden rörande personer som är eller har varit föremål för beslut enligt 31 eller 58 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall överlämnas till regeringen för beslut om rätten finner att den dömda skall villkorligt frigges. När ärendet överlämnas till regeringen skall rätten bifoga ett eget yttrande med sin bedömning i frigivningsfrågan.

15 § För personer som här avtjänar fängelsestraff på 18 år eller mer ådömt utomlands skall villkor som uppställts vid överförandet till Sverige efterföljas.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2. Kriminalvårdsstyrelsen skall genast till tingsrätten anmäla de ärenden där den dömda har avtjänat nio år och nio månader eller mer vid ikraftträdandet. Rätten skall snarast pröva dessa ärenden.

Yttrande över betänkandet (SOU 2002:26) har avgetts av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Umeå tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvårdsmyndigheten Hall, Kriminalvårdsmyndigheten Örebro, Kriminalvårdsmyndigheten Tidaholm, Kriminalvårdsnämnden, Övervakningsnämnden Stockholms Centrums första, Övervakningsnämnden Göteborg Centrum, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Nämndemännens riksförbund, Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän, Sveriges Psykologförbund, Akademikerförbundet SSR och Nämnden för andlig vård (NAV).

Följande remissinstanser har inbjudits men avstått från att yttra sig: Kriminalvårdsmyndigheten Kumla, Sveriges läkarförbund, Svenska fängvårdssällskapet, Amnesty International, Svenska sektionen, Kriminellas Revansch I Samhället (KRIS), Riksförbundet för hjälp åt narkotika- och läkemedelsberoende (RFHL) samt Föreningen för livstidsdömda.

Riksåklagaren har bifogat yttranden från Åklagarmyndigheterna i Stockholm, Västerås och Umeå.

Utöver dessa har Örebro tingsrätt, Sveriges Kristna Råd, Härnösand – Medelpads hälso- och sjukvård (Rättspsykiatriska kliniken), Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare, Ulla-Britt Jonsson-Hakeman, Karolina Jonsson samt Anita Strandberg inkommit med yttrande.

1 Förslag till lag om omvandling av fängelse på livstid

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller omvandling av fängelse på livstid.

Lagen gäller inte för personer som har överförts hit för verkställighet av fängelsestraff med stöd av lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt eller lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen.

Att regeringen genom nåd får efterge eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott framgår av 11 kap. 13 § regeringsformen.

Ansökan om omvandling

2 § En ansökan om omvandling får göras av den dömda eller, när det finns särskilda skäl, av Kriminalvårdsstyrelsen.

3 § En ansökan får göras när den dömda har avtjänat minst tio år av livstidsstraffet. Om en ansökan avslås, får en ny ansökan göras tidigast ett år efter det att beslutet vunnit laga kraft.

4 § Vid prövning av omvandling skall särskilt beaktas den tid som den dömda har avtjänat, den brottslighet som livstidsstraffet omfattar, om det finns risk för att den dömda återfaller i brottslighet av allvarligt slag, om den dömda har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten och om den dömda har medverkat för att främja sin anpassning i samhället.

Om ansökan bifalls skall det ådömda livstidsstraffet omvandlas till fängelse på viss tid.

Fängelsestraffets längd skall bestämmas med utgångspunkt från den tid som den dömda har avtjänat med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning och den dömdes behov av åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet. Fängelsestraffets längd får inte understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut.

5 § Vid prövning av omvandling skall villkor som har uppställts vid överförande av verkställighet av straffet från en annan stat till Sverige efterföljas.

Handläggning

6 § En ansökan om omvandling tas upp av Örebro tingsrätt. Ansökan skall vara skriftlig.

7 § Åklagaren skall vara den dömdes motpart.

8 § För den dömden skall offentligt biträde förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

9 § Rätten skall, om det inte är uppenbart obehövt, inhämta yttrande från Kriminalvårdsstyrelsen.

10 § Rätten får inhämta ett utlåtande om risken för att den dömden återfaller i brottslighet.

En ansökan får inte bifallas utan att ett utlåtande enligt första stycket har inhämtats. Ett utlåtande behöver inte inhämtas om det framstår som uppenbart obehövt.

11 § Begär den dömden att bli hörd muntligen, skall han eller hon ges tillfälle till det om det inte är uppenbart obehövt.

Parterna skall ges tillfälle att yttra sig över det som tillförts ärendet genom någon annan.

12 § Vid rättens avgörande av frågan om omvandling tillämpas reglerna om rättens sammansättning vid huvudförhandling i brottmål. Rättens avgörande sker genom beslut.

13 § I övrigt gäller vad som i rättegångsbalken föreskrivs om brottmål.

Sekretess

14 § Sådana uppgifter om den dömden som behövs för genomförandet av en utredning enligt 10 § skall lämnas från en verksamhet där sekretess annars gäller enligt 7 kap. 1 §, 4 § första och tredje styckena eller 21 § sekretesslagen (1980:100).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

Prop. 2005/06:35
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall införas en ny paragraf, 37 a §, av följande lydelse.

37 a §

Om en intagen skall genomgå en utredning avseende risk för återfall i brottslighet enligt 10 § lagen (2006:00) om omvandling av fängelse på livstid, får han eller hon vistas utanför anstalt i den utsträckning som enligt ansvarig myndighet bedöms nödvändig för genomförandet av utredningen.

Om det finns anledning till det, skall den som enligt första stycket vistas utanför anstalt stå under bevakning eller vara underkastad särskilda föreskrifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 2005/06:35
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 23 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. **23 §**

Sekretess gäller i ärende om nåd för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i annan myndighets verksamhet för att gå till handa i ärende som nu har nämnts.

Sekretess gäller i ärende om nåd *och i ärende enligt lagen (2006:00) om omvandling av fängelse på livstid* för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom *eller henne* närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller *även hos myndighet som lämnar biträde i ärenden* som nu har nämnts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

Förteckning över remissinstanserna – Utkastet

Prop. 2005/06:35
Bilaga 5

Yttrande över utkastet till lagrådsremiss har avgetts av Svea hovrätt, Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, Örebro tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvårdsnämnden, Brottsoffermyndigheten, Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen.

Följande instanser har inbjudits men har avstått från att yttra sig: Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Rikspolisstyrelsen, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet och Kriminalvårdskommittén.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

1 Förslag till lag om omvandling av fängelse på livstid

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller omvandling av fängelse på livstid till fängelse på viss tid.

Lagen gäller inte för personer som har överförts hit för verkställighet av fängelsestraff med stöd av lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt eller lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen.

Att regeringen genom nåd får efterge eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott framgår av 11 kap. 13 § regeringsformen.

Ansökan om omvandling

2 § En ansökan om omvandling får göras av den dömda eller, när det finns särskilda skäl, av Kriminalvårdsstyrelsen.

3 § En ansökan får göras när den dömda har avtjänat minst tio år av livstidsstraffet. Om ansökan avslås, får en ny ansökan göras tidigast ett år efter det att beslutet vunnit laga kraft.

4 § Vid prövning av omvandling skall särskilt beaktas den tid som den dömda har avtjänat, vad som av domen framgår om de omständigheter som legat till grund för straffmätningen, om det finns risk för att den dömda återfaller i brottslighet av allvarligt slag, om den dömda har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten och om den dömda har medverkat till att främja sin anpassning i samhället.

Om ansökan bifalls skall det utdömda livstidsstraffet omvandlas till fängelse på viss tid.

Fängelsestraffets längd skall bestämmas med utgångspunkt från den tid som den dömda har avtjänat och med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning samt den dömdes behov av åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet. Fängelsestraffets längd får inte understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut.

5 § Vid prövning av omvandling skall sådana villkor följas som har uppställts vid överförande av verkställighet av straffet från en annan stat till Sverige.

Handläggning

Prop. 2005/06:35
Bilaga 6

6 § En ansökan om omvandling tas upp av Örebro tingsrätt. Ansökan skall vara skriftlig.

7 § Åklagaren skall vara den dömdes motpart.

8 § För den dömden skall offentligt biträde förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

9 § Rätten skall, om det inte är uppenbart obehövt, inhämta yttrande från Kriminalvårdsstyrelsen.

10 § Rätten får inhämta en utredning med utlåtande om risken för att den dömden återfaller i brottslighet. Föreskrifter om genomförande av en sådan utredning meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En ansökan får inte bifallas utan att en utredning enligt första stycket har inhämtats. En sådan utredning behöver dock inte inhämtas om det är uppenbart obehövt.

11 § Sådana uppgifter om den dömden som behövs för genomförandet av en utredning enligt 10 § skall lämnas från en verksamhet där sekretess annars gäller enligt 7 kap. 1 §, 4 § första och tredje styckena eller 21 § sekretesslagen (1980:100).

12 § Begär den dömden att bli hörd muntligen, skall han eller hon ges tillfälle till det om det inte är uppenbart obehövt.

Parterna skall ges tillfälle att yttra sig över det som tillförts ärendet genom någon annan.

13 § När tingsrätten avgör en fråga om omvandling skall den bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Rättens avgörande sker genom beslut.

14 § I övrigt gäller vad som föreskrivs om brottmål i rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § rättegångsbalken (1942:740) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §¹

Förhandling vid domstol skall vara offentlig.

Kan det *antagas* att vid förhandling kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100) *må* rätten, om det *bedömes* vara av synnerlig vikt att uppgiften *ej röjes*, förordna att förhandlingen i vad den angår uppgiften skall hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall *må* förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 7 kap. 22 §, 8 kap. 17 § eller 9 kap. 15 eller 16 § sekretesslagen eller, i vad avser domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 5 kap. 1 eller 7 § eller 9 kap. 17 § samma lag. Förhandling skall alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 9 kap. 3 § andra stycket samma lag och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften *röjes* vid förhandlingen.

Förhör med den som är under femton år eller lider av en psykisk störning får hållas inom stängda dörrar.

Är eljest för särskilt fall föreskrivet, att förhandling må hållas inom stängda dörrar, vare det gällande.

Kan det *antas* att vid förhandling kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100) *får* rätten, om det *bedöms* vara av synnerlig vikt att uppgiften *inte röjs*, förordna att förhandlingen i vad den angår uppgiften skall hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall *får* förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 7 kap. 22 *eller* 23 §, 8 kap. 17 § eller 9 kap. 15 eller 16 § sekretesslagen eller, i vad avser domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 5 kap. 1 eller 7 § eller 9 kap. 17 § samma lag. Förhandling skall alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 9 kap. 3 § andra stycket samma lag och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften *röjs* vid förhandlingen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

¹ Senaste lydelse 2000:564.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

Prop. 2005/06:35
Bilaga 6

Härigenom föreskrivs att 38 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 §¹

Om en intagen skall genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § lagen (2006:00) om omvandling av fängelse på livstid, får han eller hon vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändig för att utredningen skall kunna genomföras.

Om det finns anledning till det, skall den som enligt första stycket vistas utanför anstalt stå under bevakning eller vara underkastad särskilda föreskrifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

¹ Tidigare 38 § upphävd genom 1991:1133.

4 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 2005/06:35
Bilaga 6

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 23 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. **23 §**

Sekretess gäller i ärende om nåd för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i annan myndighets verksamhet för att gå till handa i ärende som nu har nämnts.

Sekretess gäller i ärende om nåd och i ärende enligt lagen (2006:00) om omvandling av fängelse på livstid för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller även hos myndighet som lämnar biträde i ärenden som nu har nämnts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-09-06

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, justitierådet Leif Thorsson och regeringsrådet Lars Wennerström.

Omvandling av fängelse på livstid till fängelse på viss tid

Enligt en lagrådsremiss den 22 juni 2005 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om omvandling av fängelse på livstid,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorerna Magdalena Sivall och Axel Peterson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen lämnas förslag på en ny ordning för prövning av frigivning av livstidsdömda innebärande att dessa, med vissa undantag, efter prövning i domstol skall kunna få sitt straff omvandlat till fängelse på viss tid.

Även om en reglering av det slag som nu föreslås kan väcka frågor av bl.a. konstitutionell art kan konstateras att frågan om såväl ett bibehållande av livstidsstraffet som möjligheten av att omvandla ett sådant straff till ett tidsbestämt straff i huvudsak är av rättspolitisk art och att det från de synpunkter som Lagrådet har att beakta inte föreligger några principiella erinringar mot nu avgivet förslag.

Lagrådsremissens förslag får också i allt väsentligt anses ägnat att uppfylla de rättssäkerhetsgarantier som bör uppställas på en icke diskretionär prövning av frågan om omvandling av ett livstidsstraff till ett tidsbestämt straff. För att fullt ut fullfölja de överväganden som ligger bakom förslaget att låta omvandlingsprövningen behandlas av domstol kan dock ifrågasättas om inte även de som varit målsägande i det eller de brottmål som föranlett utdömande av livstidsstraffet bör ses som parter i ett ärende om omvandling av livstidsstraffet. I sak går ärendet nämligen inte ut på annat än att pröva om förutsättningar föreligger för att bestämma en ny påföljd för brott som den dömda tidigare fällt till ansvar för. I lagrådsremissen saknas en närmare redogörelse och diskussion beträffande de motstående intressen som kan göra sig gällande i förhållande till ett brottsoffer när frågan om omvandling av fängelse på livstid prövas i en domstolsprocess. Lagrådet förordar därför att denna fråga blir föremål för närmare överväganden under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I sammanhanget kan också påpekas att en omvandling av ett livstidsstraff inte alltid av en intagen behöver uppfattas som något positivt, särskilt om denne efter en frigivning kan förvänta sig att bli utvisad ur landet. Lagrådet förordar därför, för att undvika onödig byråkrati i ett omvandlingsärende, att det införs en uttrycklig författningsbestämmelse i 2 § lagen om omvandling av fängelse på livstid av innebörd att Kriminalvårdsstyrelsens beslut att ansöka om omvandling inte får överklagas.

Med ovanstående påpekanden lämnar Lagrådet i övrigt förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 oktober 2005

Närvarande: statsministern Persson, statsråden Ringholm, Freivalds, Sahlin, Östros, Y. Johansson, Sommestad, Karlsson, Andnor, Nuder, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Baylan

Föredragande: statsrådet Andnor

Regeringen beslutar proposition 2005/06:35 Lag om omvandling av fängelse på livstid