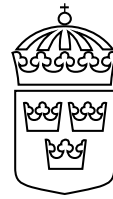


Regeringens proposition

2020/21:18



Prop.
2020/21:18

En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 september 2020

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det är viktigt att den som avtjänar ett fängelsestraff ges ett starkt incitament att delta i sådana återfallsförebyggande åtgärder som Kriminalvården kan erbjuda inom ramen för verkställigheten av ett fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt. I propositionen lämnas därför förslag som syftar till att åstadkomma en tydligare koppling mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder.

I propositionen föreslås att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp i större utsträckning än i dag för den som under anstaltstiden inte deltar i eller missköter återfallsförebyggande åtgärder eller andra åtgärder som kan hjälpa den dömda att anpassa sig i samhället. Vidare föreslås utökade möjligheter att skjuta upp den villkorliga frigivningen även vid annan misskötsamhet under verkställighetstiden.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 maj 2021.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Uppskjuten villkorlig frigivning	6
4.1	Gällande regler om uppskjuten villkorlig frigivning	6
4.2	Det finns behov av en tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder	8
4.3	Ökade förutsättningar för uppskjuten villkorlig frigivning.....	10
4.4	Inga andra förändringar föreslås.....	22
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	24
6	Kostnader och andra konsekvenser.....	25
7	Författningskommentar.....	29
Bilaga 1	Sammanfattning av utkast till lagrådsremissen En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder.....	32
Bilaga 2	Lagförslaget i utkast till lagrådsremiss.....	33
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	34
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	35
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 september 2020		36

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:18

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 6 a § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

6 a §¹

Om det finns *synnerliga* skäl mot villkorlig frigivning, ska den skjutas upp enligt vad som framgår av 7 §. Vid bedömningen av om det finns *synnerliga* skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Om det finns *särskilda* skäl mot villkorlig frigivning, ska den skjutas upp enligt vad som framgår av 7 §. Vid bedömningen av om det finns *särskilda* skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde *under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt*

1. *inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller*

2. *annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 maj 2021.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om förhållanden som har inträffat före ikraftträdandet.

Regeringen beslutade den 31 mars 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att, i syfte att stärka möjligheterna att förebygga och förhindra återfall i allvarlig brottslighet, överväga och föreslå ändringar i systemet med villkorlig frigivning (dir. 2016:28).

Utredningen, som antog namnet Frigivningsutredningen, överlämnade den 29 juni 2017 betänkandet Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott (SOU 2017:61).

I propositionen Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning (prop. 2018/19:77) behandlade regeringen Frigivningsutredningens bedömningar och förslag. I avsnitt 4.3 i propositionen uttalade regeringen att det fanns skäl att överväga en ordning som innebär en tydligare koppling mellan bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärder och den villkorliga frigivningen, men att det inte fanns underlag att göra sådana förändringar utan ett kompletterande beredningsunderlag.

Riksdagen har tillkännaggett att regeringen ska överväga om personer som är dömda för våldsbrott ska ha en skyldighet att genomgå behandlingsprogram. En vägran att delta i ett sådant behandlingsprogram bör enligt tillkännagivandet få konsekvenser för den intagnes möjligheter att få permission och villkorlig frigivning. Den intagnes medverkan i behandlingsprogram ska vara ett krav för villkorlig frigivning för personer som dömts för grova sexualbrott eller grova brott mot närstående (bet. 2015/16:JuU21 punkt 12, rskr. 2015/16:174). Tillkännagivandet behandlas i avsnitt 4.3. Tillkännagivandet är inte slutbehandlat.

Riksdagen har i samband med behandlingen av prop. 2018/19:77 beslutat om ytterligare tillkännagivanden avseende systemet med villkorlig frigivning. Riksdagen har för det första tillkännaggett att regeringen snarast ska utreda och presentera förslag som innebär en tydligare koppling mellan deltagande i återfallsförebyggande åtgärder och frågan om villkorlig frigivning (bet. 2018/19:JuU25 punkt 2, rskr. 2018/19:228). Genom propositionens förslag får riksdagens tillkännagivande anses tillgodosett. Tillkännagivandet är därmed slutbehandlat.

För det andra har riksdagen tillkännaggett att regeringen ska reformera systemet med villkorlig frigivning, där större hänsyn tas till bl.a. hur den intagne skött sig under verkställigheten (bet. 2018/19:JuU25 punkt 6, rskr. 2018/19:228). Genom propositionens förslag får riksdagens tillkännagivande anses tillgodosett. Tillkännagivandet är därmed slutbehandlat.

Mot bl.a. denna bakgrund utarbetades inom Justitiedepartementet ett utkast till lagrådsremissen En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder. En sammanfattning av utkastet till lagrådsremiss respektive dess lagförslag finns i *bilaga 1* och *2*.

Utkastet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2019/03455/L5).

I propositionen behandlas utkastets förslag.

Regeringen beslutade den 9 juli 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som är likalydande med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådets synpunkt behandlas i avsnitt 4.3 och i författningskommentaren.

4 Uppskjuten villkorlig frigivning

4.1 Gällande regler om uppskjuten villkorlig frigivning

Verkställighet av fängelsestraff i anstalt

Den som har dömts till fängelse ska enligt huvudregeln avtjäna straffet i kriminalvårdsanstalt (26 kap. 5 § brottsbalken). Verkställigheten regleras i fängelselagen (2010:610) och fängelseförordningen (2010:2010). Kompletterande bestämmelser finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse (KVFS 2011:1, FARK Fängelse).

Bestämmelser om planeringen och utformningen av verkställigheten av fängelsestraff finns i 1 kap. 5 § fängelselagen. Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, ska verkställigheten inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott.

För varje intagen ska det finnas en individuellt anpassad verkställighetsplan. Verkställighetsplanen ska vara baserad på en sammanställning och bedömning av identifierade risker, behov och förutsättningar som har betydelse för verkställigheten och för möjligheterna att minska risken för återfall i brott.

Närmare regler om verkställighetsplaneringen finns i 6–9 §§ fängelseförordningen. En verkställighetsplan ska grundas på en utredning, dels om den intagnes behov av stöd och kontroll, dels om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott. Vid planeringen av verkställigheten ska förutsättningarna för att den intagne ska kunna beviljas särskilda utslussningsåtgärder särskilt övervägas. Hänsyn ska tas till anstaltstidens längd och den intagnes motivation till förändring. Vid utformningen av verkställighetsplanen ska också hänsyn tas till brottsoffer och andra som berörs av verkställigheten. Under verkställigheten ska planen fortlöpande följas upp och ändras när det finns anledning till det.

Det är inte den intagne som avgör vilka åtgärder som bör komma i fråga under verkställigheten. En viktig utgångspunkt är dock att den intagne ska motiveras att aktivt delta i och medverka vid planeringen av verkställigheten. Planen ska därför utformas efter samråd med den intagne. Inför frigivningen ska verkställighetsplanen vara särskilt inriktad på konkreta åtgärder som kan underlätta övergången till ett liv i frihet.

Villkorlig frigivning

Huvudregeln om villkorlig frigivning finns i 26 kap. 6 § brottsbalken. Enligt första stycket ska den som har avtjänat två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst trettio dagar, friges villkorligt. Villkorlig frigivning får enligt tredje stycket inte ske från fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 § brottsbalken eller från ett förvandlingsstraff för böter.

Från huvudregeln finns undantag i 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken. Om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning, ska den skjutas upp med högst etthundraåttio dagar åt gången. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömden på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Om den villkorliga frigivningen skjuts upp, ska det i beslutet anges med hur många dagar det ska ske. När antalet dagar som den villkorliga frigivningen ska skjutas upp med bestäms, ska arten och omfattningen av de överträdelse som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas.

Möjligheten att på detta sätt skjuta upp den villkorliga frigivningen infördes genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2007 (se prop. 2005/06:123 En modernare kriminalvårdslag).

Tillämpningen av reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning

Av förarbetena till de nu gällande reglerna om möjlighet att – om det finns synnerliga skäl – skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av den dömdes beteende under verkställigheten framgår i huvudsak följande (se prop. 2005/06:123 s. 55–58). Uppskjuten villkorlig frigivning bör endast komma i fråga om man i det enskilda fallet kan peka på att den intagne på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. I begreppet föreskrifter omfattas all normgivning som gäller för den intagne, dvs. såväl lagar och förordningar som Kriminalvårdens föreskrifter och anstaltens lokala ordningsregler. Med villkor avses annat som är bindande för den intagne, t.ex. vad som är bestämt i hans eller hennes verkställighetsplan. Brott mot verkställighetsplanen bör dock normalt sett hanteras genom en omprövning av planen och därmed få återverkningar på verkställighetens innehåll. I undantagsfall bör dock brott mot verkställighetsplanen kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Det bör endast vara allvarliga åsidosättanden av föreskrifter och villkor som beaktas. Med detta avses framför allt att det bör vara föreskrifter och villkor av större vikt som den intagne har brutit mot. Enstaka fall av misskötsamhet bör inte leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Som regel bör det krävas att flera omständigheter har förekommit som tillsammans har sådan tyngd att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp.

Om en intagen vid upprepade tillfällen bryter mot reglerna som gäller för verkställigheten bör den villkorliga frigivningen skjutas upp. Detsamma gäller om en intagen under en stor del av verkställighetstiden vägrar att delta i någon form av sysselsättning eller om han eller hon upprepat betar sig aggressivt. Det kan dock inte uteslutas att en enstaka mycket allvarlig överträdelse kan vara tillräcklig för att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp. Exempelvis kan en rymning i vissa fall vara

tillräckligt för att synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska anses föreligga.

Vid prövningen ska en helhetsbedömning göras av allt som har inträffat under verkställigheten. Vid bedömningen ska även omständigheter som talar till den intagnes fördel beaktas. Om en intagen genomgår en positiv utveckling och under en lång tid inte missköter sig, så bör det vara möjligt att låta bli att skjuta upp den villkorliga frigivningen om misskötsamheten skett tidigt i verkställigheten.

Någon begränsning av den sammanlagda tiden för uppskjuten villkorlig frigivning finns inte. Det innebär att uppskjuten villkorlig frigivning kan ske med en tid som motsvarar hela reststraffet. Av förarbetena framgår att det ytterst sällan och endast vid omfattande misskötsamhet bör bli fråga om att någon får sin villkorliga frigivning uppskjuten så mycket att villkorlig frigivning inte alls kommer till stånd (se prop. 2005/06:123 s. 61).

4.2 Det finns behov av en tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder

Regeringens bedömning: I syfte att skapa ett starkt incitament för den dömda att delta i återfallsförebyggande åtgärder under verkställigheten i anstalt av ett fängelsestraff bör det finnas en tydligare koppling mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och den dömdes deltagande i återfallsförebyggande åtgärder.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna instämmer i utkastets bedömning eller har inga invändningar mot den. Till de uttryckligen positiva remissinstanserna hör *Brottsoffermyndigheten*, *Kriminalvården*, *Nacka tingsrätt*, *Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare* och *Umeå universitet*.

Sveriges advokatsamfund och *Riksdagens ombudsmän (JO)* invänder i och för sig inte mot bedömningen men anser sig inte kunna ställa sig bakom förslagets utformning eftersom den riskerar att stå i strid med principerna om likabehandling, proportionalitet och förutsäkrbarhet. *Lunds universitet* anser att utkastets bedömning vilar på det felaktiga antagandet att deltagande i Kriminalvårdens program minskar återfallsfrekvensen i brott. *Socialstyrelsen* efterfrågar en analys utifrån den forskning som, framför allt när det gäller unga lagöverträdare, talar för att återfallsrisken ökar i takt med frihetsberövandets längd.

Brottsförebyggande rådet (Brå) för fram att den samlade bilden från forskningen är att vissa program för vissa klienter har förmåga att minska återfallsnivån med några procentenheter och att över hälften av dem som genomfört ett behandlingsprogram på anstalt upplever att behandlingen minskat deras risk för återfall. Det finns dock inget forskningsstöd för att programverksamheter i anstalt har förmåga att minska återfall bland personer som inte är motiverade att förändra sitt beteende. Brå anför vidare

att många grupper inte har möjlighet att genomföra de program som Kriminalvården anser vara nödvändiga eftersom de inte talar svenska, är placerade i avskildhet, befinner sig på en anstalt eller avdelning där programmet saknas, har för kort verkställighet eller har psykiska problem som begränsar möjligheten att delta i grupprogram. Brå framhåller slutligen att det inte finns stöd i forskningen för att frihetsberövande påföljder ger lägre återfall i brott än icke-frihetsberövande påföljder eller att en senareläggning av den villkorliga frigivningen i sig skulle kunna ha någon inverkan på tendensen till återfall när de straffade väl frigges.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår av utkastet till lagrådsremiss, och som också särskilt lyftes fram av regeringen i propositionen Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning, finns det ett starkt intresse från samhällets sida att på ett effektivt sätt arbeta för att förhindra återfall i brottslighet. Redan en liten minskning av återfall i brott har betydelse när det gäller mänskligt lidande. Även små reducerande effekter på återfall i brott har vidare en positiv effekt när det gäller samhällets kostnader (prop. 2018/19:77 s. 21). Arbetet med att förebygga återfall i brott utgör därför en viktig del av verkställigheten av fängelsestraff.

Som beskrivs i avsnitt 4.1 tar Kriminalvården för varje person som ska avtjäna ett fängelsestraff fram en behovsstyrd individuell verkställighetsplan, som inriktas på åtgärder som bl.a. är ägnade att förebygga återfall i brott. I samråd med den intagne bestämmer Kriminalvården vilka insatser som ska anvisas och genomföras av honom eller henne under verkställighetstiden. Åtgärderna kan t.ex. avse deltagande i behandlingsprogram för att bryta ett missbruk eller deltagande i programverksamhet inriktad på att komma till rätta med en våldsproblematik. Det kan också handla om andra åtgärder som dokumenterats i verkställighetsplanen såsom t.ex. att den intagne ska ha kontakt med en psykolog eller genomgå viss utbildning. Inom Kriminalvården finns flera ackrediterade behandlingsprogram för dömda som har en vålds- eller sexualbrottsproblematik eller en kriminell livsstil. Det finns också behandlingsprogram för missbruk och beroende.

Den forskning som *Brå* redovisar i sitt remissvar ger stöd för det antagande som görs i utkastet till lagrådsremiss att deltagande i de återfallsförebyggande åtgärder som kan erbjudas av Kriminalvården under verkställigheten leder till att risken för återfall i brott minskar. Brå för också fram att över hälften av dem som genomfört ett behandlingsprogram på anstalt upplever att behandlingen minskat deras risk för återfall. Regeringen instämmer därför, till skillnad från *Lunds universitet*, i den bedömning som görs i utkastet till lagrådsremiss att deltagande i Kriminalvårdens program minskar återfallsfrekvensen i brott och att det därför är av stor vikt för att minska brottsligheten i samhället att den intagne har ett starkt incitament att underkasta sig sådana återfallsförebyggande åtgärder som Kriminalvården kan erbjuda och även följa den upprättade verkställighetsplanen.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 4.1 är de nu gällande reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning endast i undantagsfall tänkta att omfatta den situationen att den dömde inte genomför vad som blivit fastslaget i hans eller hennes verkställighetsplan. Brott mot

verkställighetsplanen hanteras i stället normalt genom en omprövning av planen (prop. 2005/06:123 s. 56).

Verkställighetsplaneringen kan vidare inte sällan mynna ut i att en återfallsförebyggande åtgärd som Kriminalvården anser att den intagne är i behov av inte förs in i verkställighetsplanen. Det kan t.ex. bero på att det bedöms som meningslöst att försöka förmå en intagen att delta i en åtgärd som han eller hon förklarar sig helt ovillig att genomföra. Den misskötsamhet som i dag kan beaktas som skäl för uppskjuten villkorlig frigivning tar sikte på föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Med begreppet villkor avses sådant som, utöver föreskrifter, är bindande för den intagne, t.ex. vad som är bestämt i hans eller hennes verkställighetsplan (jfr prop. 2005/06:123 s. 56). Det finns därför i princip inget utrymme för att som skäl för uppskjuten villkorlig frigivning beakta att den intagne helt vägrar att delta i återfallsförebyggande åtgärder som inte tas med i verkställighetsplanen.

Incitamentet för den intagne att följa villkoren i verkställighetsplanen eller för att medverka till deltagande i återfallsförebyggande åtgärder som inte tas med i verkställighetsplanen torde mot denna bakgrund vara förhållandevis litet.

I utkastet till lagrådsremiss görs bedömningen att ett ökat incitament att delta i återfallsförebyggande åtgärder bör skapas genom att ändra regelverket för villkorlig frigivning och tydligare koppla tidpunkten för den villkorliga frigivningen till den intagnes medverkan i de åtgärder som Kriminalvården anser är nödvändiga för att minska risken för återfall i brott och till genomförandet av den verkställighetsplan som har bestämts för honom eller henne. Regeringen ställer sig, liksom en majoritet av remissinstanserna, bakom den bedömningen. Det ställningstagandet innefattar bedömningen att värdet av att den intagne deltar i brottsförebyggande åtgärder med de positiva effekter det kan förväntas ha när det gäller återfall i brott, väger tyngre än de eventuella negativa effekter som kan vara förenade med en längre tid i anstalt.

I det följande avsnittet redovisar regeringen förslag och bedömningar av hur en ordning med ökade förutsättningar för uppskjuten villkorlig frigivning om den intagne inte deltar i återfallsförebyggande åtgärder bör utformas.

4.3 Ökade förutsättningar för uppskjuten villkorlig frigivning

Regeringens förslag: Förutsättningarna för att skjuta upp villkorlig frigivning förtydligas och utökas.

Vid bedömningen av om det finns skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde under verkställigheten av fängelsestraffet i kriminalvårdsanstalt inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället.

Det ska vara tillräckligt att det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning för att den ska kunna skjutas upp.

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en ordning där det ska vara obligatoriskt för vissa särskilda kategorier av dömda att genomgå behandling för att villkorlig frigivning ska kunna komma i fråga.

Förslagen och bedömningarna i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömningar. I utkastet föreslås en annan lydelse av lagtexten på så sätt att formuleringen ”inte har deltagit i erbjudna åtgärder” används i stället för ”inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder”.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna antingen tillstyrker förslagen och bedömningarna eller har inga invändningar mot dem. Till de remissinstanser som uttryckligen är positiva hör *Brottsoffermyndigheten, Kriminalvården, Nacka tingsrätt, Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (RFS)* och *Umeå universitet*.

Kriminalvården framhåller att det finns stora variationer i de intagnas enskilda förutsättningar och problematik, varför en individuell behovsbedömning måste göras. På grund av de stora individuella variationerna är det svårt att ge en uttömmande redovisning av vilka insatser som kan antas ha direkt eller indirekt återfallsförebyggande effekt eller främja den dömdes anpassning i samhället. Faktorer som inte nödvändigtvis är kopplade till den enskilda klienten kan också komma att påverka verkställighetsplaneringen. Exempel på detta är platsbrist, resursfördelning eller säkerhetsöverväganden. För att tillgodose kraven på förutsebarhet och likabehandling avser *Kriminalvården* att ta fram interna riktlinjer avseende vilken typ av program och andra åtgärder som kan komma i fråga. Myndigheten vill särskilt understryka att även om samråd med klienten sker vid planeringen av verkställigheten så är det *Kriminalvården* som måste göra bedömningen av vilka behov varje enskild klient har samt vilka åtgärder och insatser som kan komma i fråga. Mot bakgrund av detta bör enligt myndigheten ”erbjudna åtgärder” ersättas med ”av *Kriminalvården* anvisade åtgärder”.

Sveriges advokatsamfund avstyrker förslaget. Samfundet menar att det förhållandet att verkställighetsplanen är individuell innebär att kraven på de dömda är olika. Genom att underlåtenhet att följa planen kan medföra att den villkorliga frigivningen skjuts upp, sätts likabehandlingsprincipen ur spel. En verkställighetsplan kan vidare förändras under anstaltstiden. Det innebär att den dömda inte från början kan förutse vilka skötsamhetskrav som gäller under verkställighetstiden eller när frihetsberövandet beräknas upphöra. Samfundet framhåller också att förslaget riskerar att medföra att dömda tvingas till behandlingsåtgärder de inte är motiverade till. Samfundet för också fram att den i dag gällande huvudregeln om villkorlig frigivning är förenad med många fördelar bl.a. eftersom den kan användas som reaktion vid eventuell ny brottslighet. Eftersom den individuella verksamhetsplanen kommer att få avgörande betydelse för den dömda anser samfundet slutligen att överväganden bör göras om den dömda bör ha rätt att föra talan mot innehållet i en verkställighetsplan och vid en sådan talerätt ha rätt till offentligt biträde.

Riksdagens ombudsmän (JO) tillstyrker inte förslaget eftersom det inte uppfyller de höga krav på förutsebarhet, saklighet och rättssäkerhet som bör ställas i ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning. JO har dock inga principiella invändningar mot förslaget under förutsättning att

handläggningen sker på ett godtagbart sätt samt att Kriminalvården har rutiner och resurser för att kunna hantera dessa ärenden. Enligt JO är det otydligt vilka åtgärder som ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning. JO ifrågasätter hur förutsebarheten och rättssäkerheten ska kunna säkerställas om en intagen under framtagandet av verkställighetsplanen visar ovilja att genomgå en viss åtgärd och detta senare kan läggas till grund för att skjuta upp dennes villkorliga frigivning. Detta gäller särskilt som den intagne inte kan få en överprövning av lämpligheten av den aktuella åtgärden i anslutning till att verkställighetsplanen fastställs. En annan farhåga är att intagna kan komma att delta i åtgärder som de inte har behov av eller är mottagliga för.

Fryshuset lyfter fram att ett system där enbart vissa ges villkorlig frigivning rubbar likabehandlingen av individer. *Fryshuset* framför också att förslaget verkar förutsätta att alla som inte fullföljer förebyggande åtgärder gör så av motvilja. *Fryshuset* menar dock att det kan finnas andra skäl, till exempel att individen inte är mottaglig eller inte har möjlighet att delta i åtgärden av säkerhetsskäl. Det senare gäller särskilt den som befinner sig i eller i anslutning till organiserade nätverk eller kriminella gäng.

Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare anser att en nackdel med förslaget är att tiden i utslussning genom frivården förkortas, en tid som framför allt den klientgrupp som kan bli föremål för uppskjutande av villkorlig frigivning är i stort behov av. *Nacka tingsrätt* anser att det av legalitetsskäl tydligare bör framgå av lagtexten att även andra situationer än sådana när den dömde helt avstår från att delta i åtgärderna är avsedda att omfattas. *Göta hovrätt* anser att användningen av uttrycket ”under verkställigheten i Kriminalvårdsanstalt” visserligen i formell mening torde omfatta även sådant som inträffar under vårdvistelse enligt 11 kap. 3 § fängelselagen, men att formuleringen riskerar att leda tanken fel.

Förvaltningsrätten i Härnösand efterfrågar ett förtydligande av i vilken utsträckning den nya lydelsen innebär en skärpt syn på en intagens misskötsamhet i fråga om brott mot de föreskrifter som gäller för verksamheten. Med hänsyn till att rekvisitet synnerliga skäl föreslås ändras till särskilda skäl, bör det övervägas om uttrycket ”...allvarligt sätt...” i 26 kap. 6 a § 2 bör ersättas med uttrycket ”...inte ringa...” eller liknande i syfte att tydliggöra att det inte längre krävs lika omfattande misskötsamhet som tidigare. Domstolen efterfrågar även ytterligare tydliggörande i författningskommentaren om hur misskötsamhet i form av brott mot föreskrifterna ska bedömas i förhållande till de uttalanden som finns i tidigare förarbeten. *Förvaltningsrätten i Härnösand*, *Förvaltningsrätten i Uppsala*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Göta hovrätt*, *JO*, *Socialstyrelsen* och *Umeå universitet* ställer sig antingen tveksamma till eller efterfrågar en ytterligare analys när det gäller utkastets bedömning att det ska vara möjligt att skjuta upp villkorlig frigivning till följd av att den intagne inte deltar i sådan medicinsk behandling som den intagne måste samtycka till.

Ingen remissinstans invänder mot bedömningen att det inte ska införas en ordning som innebär att vissa kategorier av dömda ska genomgå obligatorisk behandling för att överhuvudtaget komma i fråga för villkorlig frigivning.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss och hur det mottagits av remissinstanserna

I avsnitt 4.2 bedömer regeringen att det bör skapas en tydligare koppling mellan tidpunkten för den villkorliga frigivningen och den dömdes medverkan i de åtgärder som Kriminalvården anser är nödvändiga för att minska risken för återfall i brott och till genomförandet av den verkställighetsplan som har bestämts för honom eller henne. Frågan är då hur lagstiftningen bör utformas för att uppnå detta.

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att det bör ske genom ett tillägg i 26 kap. 6 a § brottsbalken med innebörden att det som skäl mot villkorlig frigivning särskilt ska beaktas om den dömden under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt inte har deltagit i erbjudna åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället. Vidare föreslås att det både för den nya bedömningsgrunden och för annan misskötsamhet ska vara tillräckligt att det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning för att den ska kunna skjutas upp.

Den utformning av bestämmelsen som föreslås i utkastet till lagrådsremiss godtas av de flesta remissinstanserna. Vissa synpunkter lämnas dock av bl.a. av *Göta hovrätt*, *Kriminalvården*, *Nacka tingsrätt* och *Förvaltningsrätten i Härnösand*. Endast *Sveriges advokatsamfund* och *JO* framför en mer övergripande kritik mot förslaget. Kritiken avser förslagets förenlighet med principerna om likabehandling, förutsebarhet och proportionalitet.

Det finns också en del fråga som mött mer omfattande remisskritik. Det gäller utkastets bedömning att också bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärder som kräver den dömdes samtycke ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning.

I det följande redovisar regeringen sin bedömning av de synpunkter som remissinstanserna har lämnat avseende utkastets förslag och avgränsning.

Misskötsamhetens koppling till verkställigheten i kriminalvårdsanstalt

Den som är intagen i kriminalvårdsanstalt får enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) under vissa förutsättningar beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalten genom olika utslussningsåtgärder: frigång (11 kap. 2 §), vårdvistelse (11 kap. 3 §), vistelse i halvvägshus (11 kap. 4 §) och utökad frigång (11 kap. 5 §).

Om den som beviljas en utslussningsåtgärd inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden ska den upphävas och den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av straffet i anstalten (11 kap. 8 och 9 §§).

Att även reglerna om särskilda utslussningsåtgärder i 11 kap. fängelselagen är att anse som bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt följer av 1 kap. 1 § fängelselagen. Mot den bakgrunden bör utkastets formulering att misskötsamheten ska ha inträffat under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt inte, som *Göta hovrätt* befarar, leda till tolkningen att reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning inte gäller för misskötsamhet under tiden den dömden har

Prop. 2020/21:18 beviljats tillstånd till vistelse utanför anstalt med anledning av utslusningsåtgärder.

Liksom tidigare bör misskötsamhet som sker under tiden som den intagne vistas utanför anstalt under en utslusningsåtgärd, vid sidan av att utslusningsåtgärden upphävs, kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning om förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda (jfr prop. 2005/06:123 s. 57).

Däremot innebär den föreslagna formuleringen att misskötsamhet av verkställighet som sker utanför anstalt med stöd av lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll inte kan leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Enligt regeringens mening bör misskötsamhet vid intensivövervakning även fortsättningsvis enbart kunna leda till att den dömde får avtjäna resten av straffet i kriminalvårdsanstalt. Missköter sig den dömde därefter under anstaltsvistelsen blir dock reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning tillämpliga.

Bestämmelsen ska träffa både den som inte alls deltar i en åtgärd och den som missköter en åtgärd

Enligt utkastet till lagrådsremiss avses med att inte delta i åtgärder både den situationen att den dömde inte alls deltar i åtgärden och att den dömde inte genomför åtgärden på det sätt som avsetts.

Nacka tingsrätt anser att det av legalitetskäl bör förtydligas i lagtexten att även andra situationer än sådana när den dömde helt avstår från att delta i åtgärder är avsedda att omfattas. Det är angeläget att lagtexten på ett så tydligt sätt som möjligt anger i vilka fall uppskjuten villkorlig frigivning kan komma i fråga. Regeringen föreslår därför en omformulering av bestämmelsen i förhållande till utkastets förslag så att det uttryckligen framgår att uppskjuten villkorlig frigivning kan ske inte bara om den dömde helt underlåter att delta i åtgärden, utan även i de fall den dömde missköter sig vid genomförandet av den.

Uppskjuten villkorlig frigivning vid bristande genomförande av verkställighetsplanen

Som framgår av avsnitt 4.1 finns det redan i dag en möjlighet att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den dömde inte genomför vad som följer av hans eller hennes verkställighetsplan. Så sker dock endast undantagsvis, normalt hanteras sådan misskötsamhet genom en omprövning av planen (se prop. 2005/06:123 s. 56). I avsnitt 4.2 gör regeringen bedömningen att det finns ett behov av att tydligare koppla tidpunkten för villkorlig frigivning till den intagnes deltagande i sådana återfallsförebyggande åtgärder som tagits in i verkställighetsplanen. Regeringen delar därför, liksom de flesta remissinstanserna, den bedömning som görs i utkastet till lagrådsremiss att det uttryckligen bör framgå av lagtexten att det vid prövningen av om det finns skäl mot villkorlig frigivning särskilt ska beaktas om den dömde inte genomför vad som bestämts i verkställighetsplanen. I utkastet används uttrycket ”erbjudna åtgärder” för att beskriva bland annat de återfallsförebyggande åtgärder som förts in i verkställighetsplanen. Det valda uttryckssättet kritiserar av *Kriminalvården* och *JO*, som anser att det kan ge sken av att det är frivilligt för den dömde att delta i de aktuella åtgärderna eller

insatserna som kan tillhandahållas av Kriminalvården och som förs in i verkställighetsplanen.

Det är viktigt att den intagne motiveras att aktivt delta i och medverka vid planeringen av verkställigheten. Verkställighetsplanen ska därför enligt 1 kap. 5 § tredje stycket fängelselagen planeras och utformas efter samråd med den intagne. Det är dock inte den intagne utan Kriminalvården som slutligen avgör vilka åtgärder och insatser som ska komma i fråga under verkställigheten. Förslagen i denna proposition är inte avsedda att förändra den grundläggande utgångspunkten i verkställighetsplaneringen.

Regeringen har därför förståelse för den kritik *Kriminalvården* och *JO* riktar mot det valda uttrycket ”erbjudna åtgärder”. För att undvika att det uppfattas som att deltagande i återfallsförebyggande åtgärder är frivilligt för den dömde föreslås därför i stället att uttrycket ”anvisade åtgärder” används.

Uppskjuten villkorlig frigivning vid bristande genomförande av åtgärder som inte finns med i verkställighetsplanen

I enlighet med regeringens bedömning i avsnitt 4.2 bör det vara möjligt att överväga uppskjuten villkorlig frigivning inte bara när den dömde missköter en åtgärd som tagits in i verkställighetsplanen, utan också när den åtgärd som Kriminalvården anser är behövlig och lämplig för den intagne inte tas med i verkställighetsplanen till följd av den intagnes negativa inställning till åtgärden. Att åtgärden ska vara lämplig innebär att hänsyn måste tas dels till den intagnes individuella förutsättningar att genomföra en viss åtgärd, t.ex. när det gäller språkkunskaper eller psykisk hälsa, dels att åtgärden går att genomföra med hänsyn till bl.a. säkerhetsaspekter och resurser på den aktuella anstalten. Genom att även åtgärder som anvisas den dömde men som avvisas av honom eller henne ska kunna ligga till grund för uppskjuten villkorlig frigivning, skapas ett starkt incitament för den dömde att delta i sådana återfallsförebyggande åtgärder som Kriminalvården efter en individuell bedömning anser lämpliga. I utkastet till lagrådsremiss avses med uttrycket ”erbjudna åtgärder” även sådana åtgärder som inte tas med i verkställighetsplanen. I linje med vad som sägs ovan om behovet av att undvika att det framstår som om deltagande i återfallsförebyggande åtgärder är frivilligt för den dömde bör en annan formulering väljas. Enligt regeringens mening är det även i detta sammanhang mer lämpligt att använda uttrycket ”anvisade åtgärder”.

Som *JO* och *Sveriges advokatsamfund* för fram måste det vara förutsebart för den intagne vad som kan läggas honom eller henne till last vid bedömningen av om den villkorliga frigivningen ska skjutas upp. Det måste också ställas höga krav på en rättssäker prövning av frågan. En förutsättning för att det ska kunna komma i fråga att överväga uppskjuten villkorlig frigivning för bristande genomförande av åtgärder som inte har tagits med i verkställighetsplanen bör därför vara att Kriminalvården tydligt dokumenterar i den intagnes akt eller på annan lämplig plats att en viss åtgärd bedömts behövlig och lämplig för den intagne och därför anvisats honom eller henne. Av dokumentationen bör också framgå vilka skäl som föranlett att åtgärden inte har tagits med i verkställighetsplanen. Liksom *Lagrådet* påpekar bör det därutöver krävas att Kriminalvården på

ett tydligt sätt har informerat den intagne om att hans eller hennes vägran att genomföra en anvisad åtgärd kan leda till att den villkorliga frigivningen skjuts upp och att även detta noga dokumenteras.

Vad avses med återfallsförebyggande åtgärder?

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss innebär en särreglering av en särskild aspekt av misskötsamhet som, enligt den bedömning som regeringen gör ovan, bör få större betydelse än tidigare vid avgörande av frågan om villkorlig frigivning bör skjutas upp. Särregleringen avser bristande deltagande i eller misskötsamhet av åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället. *JO* anser att det av rättssäkerhetsskäl bör förtydligas vilka åtgärder och insatser som är tänkta att omfattas av den föreslagna särregleringen.

Verkställigheten i anstalt ska enligt 1 kap. 5 § fängelselagen utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. Enligt 3 kap. 1 § fängelselagen ska den intagne ges möjlighet till sysselsättning i form av arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet. Vägledande vid valet av sysselsättning bör vara att denna så långt som möjligt är ägnad att motverka återfall i brott eller på annat sätt underlätta den intagnes anpassning i samhället (prop. 2009/10:135 En ny fängelse- och häkteslagstiftning s. 128), vilket också framgår av 12 § fängelseförordningen.

Mot bakgrund av innehållet i de nu redovisade bestämmelserna kan det hävdas att alla former av sysselsättning som Kriminalvården erbjuder har syftet att motverka återfall i brott. I det remitterade utkastet nämns som exempel på återfallsförebyggande åtgärder olika behandlingar och programverksamheter som Kriminalvården kan erbjuda. Tillämpningen av den föreslagna särregleringen är dock inte avsedd att vara begränsad till behandlingar och programverksamhet. Även andra åtgärder som Kriminalvården bedömer är lämpliga för den intagne är avsedda att träffas av bestämmelsens tillämpningsområde. Som *Kriminalvården* framhåller är det på grund av de stora individuella variationerna hos de intagna svårt att ge en uttömmande redovisning av vilka insatser som kan antas ha direkt eller indirekt återfallsförebyggande effekt eller främja den dömdes anpassning i samhället. Det framstår mot den bakgrunden inte som ändamålsenligt att i lagtexten närmare specificera eller beskriva vilka åtgärder som kan leda till uppskjuten villkorlig frigivning om de inte sköts. En sådan specificering kan heller inte anses nödvändig av rättssäkerhetsskäl eller för att den dömd ska kunna veta vad han eller hon förväntas göra för att inte riskera uppskjuten villkorlig frigivning. Vad som i det enskilda fallet ska anses utgöra en återfallsförebyggande åtgärd eller åtgärd som är ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället bör avgöras av Kriminalvården efter en individuell bedömning på grundval av den dömdes situation. Bedömer Kriminalvården att en åtgärd behövs för de syftena bör den föras in i verkställighetsplanen eller, som också anges

ovan, dokumentation upprättas som anger varför åtgärden trots det inte införs i verkställighetsplanen. Med en sådan ordning blir det tydligt vad som förväntas av den dömde under verkställigheten. Eftersom frågan om vilka återfallsförebyggande åtgärder som kan bli aktuella bestäms efter en individuell bedömning, kommer delvis olika krav att ställas på de intagna. Detta kan dock inte anses innebära att principen om likabehandling sätts ur spel, utan är i stället en förutsättning för att rätt insatser ska kunna sättas in för att minska risken för återfall i brott. För att ytterligare tillgodose kraven på förutsebarhet och likabehandling anger *Kriminalvården* i sitt remissvar att myndigheten avser att ta fram interna riktlinjer avseende vilken typ av program och andra åtgärder som kan komma i fråga. Enligt regeringens mening kommer sådana riktlinjer att ytterligare öka förutsebarheten och rättssäkerheten för den dömde.

Vägran att underkasta sig medicinsk behandling bör inte medföra uppskjuten villkorlig frigivning

En intagen får enligt 3 kap. 2 § tredje stycket fängelselagen inte åläggas att underkasta sig medicinsk behandling. I utkastet till lagrådsremiss föreslås att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp även om den åtgärd som *Kriminalvården* anser lämplig innefattar sådan medicinsk behandling som kräver den intagnes samtycke. I utkastet anges att möjligheten att skjuta upp den villkorliga frigivningen kan förväntas öka den intagnes motivation att delta i sådan behandling. Uttalandet har sin grund i ett förarbetsuttalande som anger att kravet på frivillighet inte hindrar att *Kriminalvården* arbetar aktivt med att motivera intagna att delta i behandling av medicinsk karaktär mot t.ex. missbruk (prop. 2009/10:135 s. 129).

Värdet av att kunna motivera den intagne att genomgå medicinsk behandling i återfallsförebyggande syfte måste dock ställas mot den grundläggande utgångspunkten inom hälso- och sjukvården att vården ska vara frivillig och genomföras i samråd med den som är behov av vård. Regeringen har mot bakgrund av samtyckeskravet förståelse för de invändningar som flera remissinstanser, däribland *Socialstyrelsen* och *JO*, har mot utkastets bedömning i denna del. Det bör därför inte komma i fråga att skjuta upp den villkorliga frigivningen med anledning av den intagnes vägran att underkasta sig medicinsk behandling. Detta bör gälla såväl för den som redan inledningsvis anger att han eller hon inte samtycker till medicinsk behandling liksom den som senare, efter att ha påbörjat medicinsk behandling, inte vill slutföra den. Uppskjuten villkorlig frigivning bör dock kunna övervägas om den medicinska behandlingen endast är en del i en mer omfattande åtgärdsplan och misskötsamheten avser dessa övriga delar i planen.

Det bör vara tillräckligt med särskilda skäl för att skjuta upp den villkorlig frigivningen

En fråga är vilken nivå av bristande medverkan som ska krävas för att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp. När det gäller sådan misskötsamhet som enligt dagens regler kan medföra uppskjuten villkorlig frigivning krävs att det finns synnerliga skäl.

Syftet med förslaget till en utökad möjlighet att skjuta upp villkorlig frigivning är att ge den dömde ett starkt incitament att delta i och fullgöra sådana behandlingar eller programverksamhet som Kriminalvården bedömer att det finns behov av i syfte att minska risken för ny brottslighet. Ett bibehållet krav på synnerliga skäl skulle, som anges i utkastet till lagrådsremiss, innebära en mycket begränsad möjlighet att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Med utgångspunkt från de exempel som ges i förarbetena till den nu gällande bestämmelsen skulle det krävas flera allvarliga överträdelse av vad som bestämts i verkställighetsplanen eller en konsekvent vägran att delta i anvisad verksamhet. En så restriktiv utformning av möjligheten skulle riskera att medföra att syftet med reformen inte uppnås. Samtidigt ska naturligtvis inte varje mindre överträdelse av verkställighetsplanen eller ovilja att delta i åtgärder kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Mot den bakgrunden bedöms det som mest ändamålsenligt att ange att det ska finnas särskilda skäl för att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp med stöd av den föreslagna nya bedömningsgrunden. I författningskommentaren utvecklas innebörden av särskilda skäl. Där lämnas också exempel på när det bör kunna anses finnas särskilda skäl.

Frågan är då om det strängare kravet synnerliga skäl bör behållas för annan misskötsamhet än den som omfattas av den föreslagna nya bedömningsgrunden.

I likhet med vad som uttalades när dagens reglering infördes är det en viktig beståndsdel i ett system med en mer individuell verkställighet att den som grovt missköter sig ska drabbas av någon form av negativ konsekvens på grund av sitt beteende. En sträng sanktion mot misskötsamhet understryker vikten av att följa de regler som gäller (jfr prop. 2005/06:123 s. 54). Som anges i utkastet till lagrådsremiss kan den attityd den dömde har i förhållande till anvisade åtgärder eller hur den dömde sköter sitt deltagande i de återfallsförebyggande åtgärder som tagits in i behandlingsplanen, inte betraktas fristående från den intagnes beteende i övrigt. Det får, som framhålls i utkastet till lagrådsremiss, förutsättas att också den intagnes generella förhållningssätt under anstaltsvistelsen har en stor betydelse för möjligheterna att bedriva en verkningsfull kriminalvård som kan leda till en minskad risk för ny brottslighet. Det är vidare ur ett allmänt perspektiv viktigt att det finns kraftfulla sanktioner för att möta ett oacceptabelt beteende mot anstaltens personal och andra intagna. Med en skärpt syn på underlåtenhet att delta i återfallsförebyggande åtgärder framstår det som ändamålsenligt att också se strängare på annan misskötsamhet. Det är rimligt att förutsättningarna för att skjuta upp den villkorliga frigivningen till följd av annan misskötsamhet än sådan som tar sikte på anvisade åtgärder eller åtgärder i verkställighetsplanen är likartade. Det föreslås därför att det ska vara tillräckligt att det finns särskilda skäl för att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp med hänsyn till annan misskötsamhet.

Frågan är då om det, som *Förvaltningsrätten i Härnösand* föreslår, som en konsekvens av bytet från synnerliga skäl till särskilda skäl även finns anledning att överväga att förändra synen på själva misskötsamheten, t.ex. genom att inte längre kräva att den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Med kravet på att det ska vara fråga om allvarliga åsidosättanden av föreskrifter och villkor avses främst att det bör vara föreskrifter och villkor av större vikt som den intagne har brutit mot (se prop. 2005/06:123 s. 56). Det finns enligt regeringens mening inte skäl att ändra på utgångspunkten att villkorlig frigivning i första hand ska övervägas när misskötsamheten avser regler eller villkor av större vikt. Bedömningen av vad som ska anses utgöra allvarlig misskötsamhet av föreskrifter och villkor av större vikt måste dock göras i ljuset av förslaget att det inte längre ska krävas synnerliga skäl för att misskötsamheten ska leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Det är mot den bakgrunden flera uttalanden i de tidigare förarbetena som inte längre bör anses vara vägledande för tillämpningen. Till exempel bör det inte längre krävas att misskötsamheten är lika frekvent som tidigare eller att den pågår under en stor del av verkställighetstiden. Vid fler än ett fall av misskötsamhet avseende regler av större vikt bör det ofta anses finnas särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Vidare bör det vid en enstaka överträdelse inte ställas lika höga krav som tidigare på dess allvar för att den ensam ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning.

Vid bedömningen ska en helhetsbedömning göras av allt som har inträffat under verkställigheten. Även omständigheter som talar till den intagnes fördel ska beaktas. Om en intagen genomgår en positiv utveckling och under en lång tid inte missköter sig, så bör det vara möjligt att låta bli att skjuta upp den villkorliga frigivningen om misskötsamheten skett tidigt i verkställigheten.

Det bör inte införas en skyldighet att delta i behandling

Riksdagen har tillkännagett att regeringen ska överväga om personer som är dömda för våldsbrott ska ha en skyldighet att genomgå behandlingsprogram. En vägran att delta i ett sådant behandlingsprogram bör enligt tillkännagivandet få konsekvenser för den intagnes möjligheter att få permission och villkorlig frigivning. Den intagnes medverkan i behandlingsprogram ska vara ett krav för villkorlig frigivning för personer som dömts för grova sexualbrott eller grova brott mot närstående (bet. 2015/16:JuU21 punkt 12, rskr. 2015/16:174).

I utkastet till lagrådsremiss görs bedömningen att en skyldighet att genomgå behandling för vissa kategorier av dömda framstår som mindre lämplig och därför inte bör införas. Enligt utkastet bör frågan om vilket behov av åtgärder det finns för den dömda liksom gäller i dag avgöras av Kriminalvården efter en individuell bedömning. Det framstår vidare inte som meningsfullt eller ett effektivt användande av Kriminalvårdens resurser att tvinga den dömda att genomgå ett behandlingsprogram som han eller hon helt saknar motivation för. Ingen remissinstans invänder mot utkastets bedömning. Som beskrivs i avsnitt 4.1 tar Kriminalvården för varje person som ska avtjäna ett fängelsestraff fram en behovsstyrd individuell verkställighetsplan som inriktas på åtgärder som bl.a. är ägnade att förebygga återfall i brott. Åtgärderna kan t.ex. avse deltagande i programverksamhet inriktad på att komma till rätta med en vålds- eller sexualbrottsproblematik eller att den intagne ska ha kontakt med en psykolog. Regeringen delar bedömningen i utkastet att det fortfarande bör avgöras efter en individuell bedömning av den dömdes personliga

förhållanden vilka åtgärder han eller hon ska underkasta sig. Därigenom skapas bättre förutsättningar för att dels uppnå bästa möjliga återfallsförebyggande resultat, dels använda Kriminalvårdens resurser på ett effektivt sätt. I stället för att införa en ordning där det är obligatoriskt för dömda som gjort sig skyldiga till vissa typer av brott att delta i behandlingsprogram, som riksdagen tillkännagett för regeringen (bet. 2015/16:JuU21 punkt 12, rskr. 2015/16:174), bör det mot denna bakgrund tillskapas ett regelverk som innebär att det för alla dömda finns ett kraftigt incitament att delta i behandling eller andra återfallsförebyggande åtgärder i de fall Kriminalvården bedömer att det finns behov av det. En upprepad vägran av en intagen att delta i behandlingsprogram eller andra åtgärder som Kriminalvården bedömer nödvändiga för att förhindra återfall i brott kan enligt propositionens förslag leda till att någon villkorlig frigivning överhuvudtaget inte kommer till stånd (se s. 23). Regeringen gör bedömningen att propositionens förslag därmed får anses ligga mycket nära riksdagens tillkännagivande i den del det avser att det bör införas en skyldighet för dem som har begått viss brottslighet att delta i behandlingsprogram för att kunna komma i fråga för villkorlig frigivning. Regeringen anser därför att det inte behöver vidtas någon ytterligare åtgärd med anledning av denna del av tillkännagivandet. Den del av tillkännagivandet som innebär att en vägran att delta i behandlingsprogram ska få konsekvenser för den intagnes möjlighet till permission behandlas inte i detta lagstiftningsprojekt. Tillkännagivandet är därför inte slutbehandlat.

Som anges i utkastet till lagrådsremiss skulle det också kunna övervägas att begränsa möjligheten att skjuta upp den villkorliga frigivningen för bristande deltagande i åtgärder till dömda som har gjort sig skyldiga till en viss typ av brottslighet, t.ex. sexualbrott eller våldsbrottslighet. En sådan begränsning skulle ligga i linje med det nyss redovisade tillkännagivandet.

Regeringen ansluter sig dock liksom *Kriminalvården* till bedömningen i utkastet att en sådan begränsning skulle utesluta många kategorier av dömda för vilka det finns ett uppenbart behov av att kunna ge ett incitament att delta i återfallsförebyggande program, det gäller inte minst s.k. livsstilskriminella. Som föreslås i utkastet bör därför alla dömda som av Kriminalvården bedöms ha ett behov av återfallsförebyggande insatser kunna träffas av den kompletterande regeln.

Ska en föregående varning vara en förutsättning för att skjuta upp villkorlig frigivning?

Enligt 12 kap. 1 § fängelselagen kan den som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten tilldelas en varning. En varning kan till exempel tilldelas den som vägrar att delta i av Kriminalvården anvisad sysselsättning. En varning kan alltså komma i fråga för samma sorts misskötsamhet som kan leda till uppskjuten villkorlig frigivning. En skillnad är dock att varningen till skillnad från uppskjuten villkorlig frigivning inte kräver att det finns särskilda skäl för åtgärden.

Varningen bör meddelas i anslutning till överträdelsen vilket innebär att den intagne får en omedelbar reaktion på sitt beteende. Varningen bör dock inte ha en självständig betydelse vid prövningen, utan i stället fungera som indikation på att särskilda skäl mot villkorlig frigivning kan komma att

anses föreligga. De varningar som har meddelats är ett viktigt underlag vid den samlade bedömningen av verkställigheten som ska göras inför den villkorliga frigivningen.

JO efterfrågar ett klargörande av om även misskötsamhet som inte leder till en varning ska kunna beaktas som ett skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Ett beslut om varning är ett värdefullt inslag för att öka förståelsen hos den intagne att han eller hon måste ändra sitt beteende för att inte riskera att den villkorliga frigivningen skjuts upp. Eftersom ett beslut om varning kan överklagas enligt 14 kap. 1 § fängelselagen finns det genom varningsinstitutet också en möjlighet för den intagne att i ett tidigare skede än vid beslutet om uppskjuten villkorlig frigivning få frågan om misskötsamheten i förhållande till den av Kriminalvården anvisade åtgärden prövad av domstol. Att sådana överprövningsmöjligheter finns i ett tidigare skede än vid tiden för beslutet om uppskjuten villkorlig frigivning framhålls av *JO* som önskvärt för att öka förutsebarheten och rättssäkerheten.

Frågan om den dömdes bristande medverkan i återfallsförebyggande åtgärder eller annan misskötsamhet ska leda till uppskjuten villkorlig frigivning, ska grundas på en sammanvägning av den dömdes beteende under verkställigheten. Även om det av rättssäkerhets- och förutsebarhetsskäl är lämpligt att varningsinstitutet används som en inledande åtgärd vid misskötsamhet bör det därför, i likhet med vad som gäller i dag, inte vara en formell förutsättning att en varning har meddelats för att en händelse skall kunna ligga till grund för ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning (se prop. 2005/06:123 s. 58).

Ytterligare möjlighet till domstolsprövning

Fastställandet av verkställighetsplanen är inte ett beslut som den intagne kan överklaga. Däremot kan planen innehålla enskilda beslut som är överklagbara (prop. 2009/10:135 s. 120). *JO* framhåller att vilka återfallsförebyggande åtgärder som är lämpliga för en intagen är en bedömningsfråga i vilken det ofta finns olika uppfattningar och anser att det är problematiskt att ingripande åtgärder indirekt genom hot om uppskjuten villkorlig frigivning kan påtvingas en intagen utan att denne har någon möjlighet till omedelbar överprövning av åtgärdens lämplighet.

Som framgår ovan utgör möjligheten att överklaga ett beslut om varning ett sätt att indirekt få en prövning av de åtgärder som ingår i verkställighetsplanen. Vidare gäller enligt 2 kap. 1 § fängelselagen att en intagen inte får placeras i anstalt så att han eller hon underkastas en mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. Vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och lämplig frigivningsplanering. Med hänsyn till att anstalterna har olika möjlighet att tillhandahålla behandlingsinsatser och program påverkar Kriminalvårdens bedömning av den intagnes behov vilken anstalt denne placeras i. Kriminalvårdens placeringsbeslut är överklagbara enligt 14 kap. 1 § fängelselagen. Även på detta sätt kan, efter överklagande av den enskilde, vissa av de åtgärder som den dömden enligt Kriminalvårdens bedömning förväntas genomgå komma att prövas av domstol.

Det finns alltså vissa möjligheter för den enskilde att få tillstånd en domstolsprövning av de åtgärder som kan ingå i verkställighetsplanen. Det är också så att den intagne enligt nuvarande reglering inte har någon möjlighet att överklaga innehållet i verkställighetsplanen trots att de villkor som framgår av planen redan i dag kan ligga till grund för uppskjuten villkorlig frigivning. Tillräckliga skäl för att införa en möjlighet att överklaga även fastställandet av verkställighetsplanen, som *Sveriges advokatsamfund* efterfrågar, bedöms därför inte finnas.

Risken för deltagande i åtgärder som inte är verkningsfulla

Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges advokatsamfund* och *JO*, lyfter i sina remissvar risken för att ett ökat incitament att delta i återfallsförebyggande åtgärder leder till att intagna som varken har behov av eller är mottagliga för behandling ändå deltar i sådan behandling för att inte riskera uppskjuten villkorlig frigivning.

Kriminalvården måste självklart vara vaksam på att behandlingsinsatser inte sätts in mot fel målgrupp. Det får dock förutsättas att Kriminalvården inom ramen för sin verkställighetsplanering har förmåga att sortera ut i vilka fall insatser kan vara verkningsfulla.

4.4 Inga andra förändringar föreslås

Regeringens bedömning: Det bör inte göras några förändringar av den tid som ett beslut om uppskjuten frigivning kan avse eller vilka omständigheter som ska beaktas vid den prövningen. Inte heller bör det göras några förändringar i fråga om Kriminalvårdens handläggning, rätten till offentligt biträde eller möjligheten att överklaga Kriminalvårdens beslut.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Sveriges advokatsamfund invänder inte mot bedömningen men anser att den i dag gällande regeln om villkorlig frigivning är förenad med många fördelar, bl.a. eftersom den kan användas som reaktion vid eventuell ny brottslighet. Försiktighet med att minska huvudregelns omfattning och betydelse är därför enligt samfundet påkallad.

Riksdagens ombudsmän (JO) invänder inte mot bedömningen men framför att förslaget lägger ett stort ansvar på Kriminalvården när det gäller att upprätthålla kraven på förutsebarhet och likabehandling. Det kommer därför att krävas arbete inom myndigheten för att ta fram tydligare riktlinjer och rutiner i syfte att säkerställa att dessa ärenden hanteras korrekt och lika inom hela Kriminalvården. *JO* vill även lyfta fram vikten av en korrekt och noggrann dokumentation.

Umeå universitet invänder inte mot bedömningen men anser att det inte bör tillämpas någon särskild restriktivitet med att skjuta upp hela den villkorliga frigivningen vid upprepade fall av misskötsamhet. Enligt universitet bygger resonemanget i denna del på det felaktiga antagandet

att någon prøvotid inte löper om hela den villkorliga frigivningen skjuts upp.

Skälen för regeringens bedömning: Syftet med de förändringar som föreslås i propositionen är att öka incitamentet för den dömde att delta i återfallsförebyggande åtgärder och i övrigt sköta sig under anstaltstiden. Detta föreslås uppnås genom ökade möjligheter att besluta om uppskjuten villkorlig frigivning vid misskötsamhet. Regeringen delar den bedömning som görs i utkastet till lagrådsremiss att det inte är nödvändigt att göra några ytterligare förändringar. Det innebär t.ex. att den längsta tid som den villkorliga frigivningen får skjutas upp alljämt ska vara etthundraåttio dagar åt gången. Vid bestämmande av antalet dagar ska, på samma sätt som i dag, arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp beaktas (jfr 26 kap. 7 § brottsbalken).

Som anges i avsnitt 4.1 finns det i dag inte någon begränsning av hur mycket den villkorliga frigivningen sammanlagt kan skjutas upp. Någon sådan begränsning föreslås inte heller. Det innebär att den villkorliga frigivningen kan skjutas upp med en tid som motsvarar hela reststraffet. Ett eller flera beslut om uppskjuten villkorlig frigivning kan således tillsammans innebära att villkorlig frigivning inte kommer till stånd över huvud taget. Efter den villkorliga frigivningen löper enligt 26 kap. 10 § brottsbalken en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år. Under prøvotiden kan den frigivne t.ex. ställas under övervakning (26 kap. 12 § brottsbalken). För att prøvotid ska löpa förutsätts ett beslut om villkorlig frigivning (jfr 26 kap. 10 § brottsbalken, prop. 1997/98:96 s. 127 och prop. 2005/06:123 s. 61).

Regeringen delar mot den bakgrunden inte *Umeå universitets* uppfattning att prøvotid löper även om hela den villkorligt medgivna friheten skjutits upp.

Den villkorliga frigivningen är som *Sveriges advokatsamfund* framhåller förenad med många fördelar, inte minst på grund av att den som är villkorligt frigiven kan ställas under övervakning och att den återstående strafftiden kan användas som en reaktion på ny brottslighet. Hela den villkorliga frigivningen bör därför skjutas upp endast i undantagsfall och vid fall av mycket allvarlig misskötsamhet, vilket är utgångspunkten även i dag (se prop. 2005/06:123 s. 61).

Som bedöms i utkastet till lagrådsremiss bör det heller inte göras några lagändringar som tar sikte på Kriminalvårdens rutiner inför ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning. Regeringen förutsätter dock, som även *JO* för fram att det finns ett behov av, att Kriminalvården tar fram riktlinjer och rutiner som säkerställer att ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning hanteras lika inom hela Kriminalvården och det sker en korrekt och noggrann dokumentation av den misskötsamhet som anses ligga den dömde till last. Att Kriminalvården avser att inleda ett sådant arbete framgår av myndighetens remissvar.

Slutligen finns det inte behov av att utforma regleringen om rätten till offentligt biträde eller möjligheten att överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol på ett annat sätt än vad som gäller i dag.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 maj 2021. De nya reglerna ska gälla endast i fråga om förhållanden som har inträffat efter ikraftträdandet.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer i huvudsak med regeringens. I utkastet föreslås att lagstiftningen ska träda i kraft den 1 januari 2021. I utkastet föreslås också en övergångsbestämmelse som anger att beslut om uppskjuten villkorlig frigivning som meddelats enligt äldre föreskrifter fortfarande gäller efter ikraftträdandet.

Remissinstanserna: *Kriminalvården* framhåller att förslaget, utöver att ställa krav på Kriminalvården i form av planering, rekrytering av personal, kompetensutveckling m.m., kommer att kräva en vidareutveckling och uppdatering av myndighetens befintliga it-system. Det är därför önskvärt att genomförandedatumet skjuts fram i första hand till den 1 maj 2021 och i andra hand till den 1 februari 2021.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det är dock viktigt att Kriminalvården står rustade att hantera den nya lagstiftningen. Lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 maj 2021.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen framgår bl.a. att svårare brottspåföljd inte får åläggas för en gärning än den som var föreskriven när gärningen begicks. En bestämmelse av samma innebörd återfinns i artikel 7 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken ska straffet bestämmas efter den lag som gällde vid gärningen, men om en annan lag gäller vid domstillfället ska den lagen tillämpas om den leder till frihet från straff eller till ett lindrigare straff. I tidigare lagstiftningsarbeten har konstaterats att dessa bestämmelser i princip inte torde gälla i fråga om verkställighet av brottspåföljder (se prop. 2005/06:123 s. 69 och 70 samt prop. 2018/19:77 s. 53).

Ändringarna i förutsättningarna för villkorlig frigivning avser verkställighet av straff, vilket alltså innebär att de ovan nämnda principerna inte är tillämpliga. De nya bestämmelserna bör därför från ikraftträdandet omfatta alla som avtjänar ett fängelsestraff. Det är dock inte rimligt att en person ska friges senare till följd av misskötsamhet som inträffat före ikraftträdandet. De nya bestämmelserna om uppskjuten villkorlig frigivning bör därför endast få grundas på omständigheter som har inträffat efter ikraftträdandet. För misskötsamhet som inträffat före ikraftträdandet bör bedömningen av om den villkorliga frigivningen ska skjutas upp i stället göras enligt nuvarande regelverk. I ett sådant fall krävs det alltså att det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning och det ska särskilt beaktas om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Äldre föreskrifter ska således gälla i en sådan situation. Bestämmelsen i nuvarande 26 kap. 6 a § brottsbalken fanns tidigare i 26 kap. 6 § andra stycket samma balk.

Beslut med stöd av dessa regler bör kunna fattas även efter ikraftträdandet om prövningen avser förhållanden som har inträffat före den 1 maj 2021.

I utkastet till lagrådsremiss föreslås utan någon särskild motivering en övergångsbestämmelse som anger att beslut om uppskjuten villkorlig frigivning som meddelats enligt äldre föreskrifter fortfarande gäller efter ikraftträdandet. Ingen remissinstans kommenterar denna övergångsbestämmelse särskilt. Enligt regeringens mening står det klart att ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning som fattats före ikraftträdandet av förslaget i remissen inte upphör att gälla endast som en följd av att förslaget träder i kraft, utan att beslutet fortsätter att gälla även efter ikraftträdandet. Detta behöver enligt regeringens mening inte klargöras i en övergångsbestämmelse.

6 Kostnader och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Kostnaden för Kriminalvården till följd av längre fängelsevistelser för dömda som får sin villkorliga frigivning uppskjuten och ökad beslutsadministration bedöms uppgå till 111 miljoner kronor per år. Myndigheten har fått ökat anslag för att kunna täcka dessa merkostnader.

Det kan också förväntas uppstå ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna med 1 000 000 kronor per år och för rättsliga biträden med 500 000 kronor per år, med anledning av fler överklaganden av Kriminalvårdens beslut om uppskjuten villkorlig frigivning. De ökade kostnaderna för domstolarna och för rättsliga biträden bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Förslaget kan förväntas leda till färre återfall i brott vilket medför minskat lidande för enskilda och besparingar för samhället.

Förslaget kan även bidra till en ökad jämställdhet.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer delvis med regeringens. I utkastet beräknas kostnaderna för de allmänna förvaltningsdomstolarna och för rättsliga biträden till ett lägre belopp.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Brottsförebyggande rådet (Brå) konstaterar att beräkningarna i utkastet avser Kriminalvårdens kostnader för extra vårddygn. Om incitamenten att delta i Kriminalvårdens behandlingsprogram ökar och fler klienter genomgår behandling kan även kostnaderna för olika behandlingsprogram förväntas öka.

Riksdagens ombudsmän (JO) för fram att beläggningssituationen inom Kriminalvården är mycket ansträngd. Om förslaget genomförs kommer Kriminalvården utöver att handlägga flera ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning också behöva hantera de 30 900 extra vårddygn per år som förslaget förväntas medföra. Åtgärder behöver vidtas för att undvika att de intagnas säkerhet och rättssäkerhet sätts ur spel eller att kvalitén på innehållet i verkställigheten försämras.

Sveriges advokatsamfund ställer sig frågande till om en utvidgning av möjligheterna att ytterligare skjuta upp villkorliga frigivningar är praktiskt genomförbar och rimlig med beaktande av Kriminalvårdens befintliga anstaltsresurser.

Kriminalvården anser att uppskattningen att myndighetens kostnader kan förväntas öka med 111 miljoner kronor är en rimlig utgångspunkt. Beräkningen är dock baserad på ett antal antaganden och därmed behäftad med osäkerhet. Med hänsyn till beläggningssituationen i anstalterna blir det inte bara en fråga om resurser utan också kanske framför allt en praktisk svårighet att kunna iordningställa ytterligare platser. Det kan också uppkomma ökade kostnader för offentliga biträden i ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning hos myndigheten.

Domstolsverket bedömer att kostnaden för de allmänna förvaltningsdomstolarna och för offentliga biträden kommer att bli högre än vad utkastet utgår från. Enligt verkets bedömning kan kostnadsökningarna inte hanteras inom givna ramar med hänsyn till den ansträngda ekonomiska situation Sveriges domstolar befinner sig i.

Förvaltningsrätten i Uppsala, Kammarrätten i Sundsvall och *Nacka tingsrätt* anser att beräkningen av den förväntade ökningen av antalet överklaganden till de allmänna förvaltningsdomstolarna är i underkant. Dessa domstolar och *Kammarrätten i Jönköping* invänder också mot bedömningen att de ökade kostnaderna kan hanteras inom befintliga ramar.

Skälen för regeringens bedömning

Kostnader och andra konsekvenser för Kriminalvården

Förslaget innebär ökade förutsättningar att skjuta upp villkorlig frigivning vid misskötsamhet, vilket förväntas leda till fler sådana beslut. Någon ändring av den tid med vilken uppskjutning får göras föreslås inte.

I utkastet till lagrådsremiss görs bedömningen att antalet tillkommande vårddygn i anstalt kan förväntas uppgå till 30 900 med anledningen av förslagen, vilket *Kriminalvården* anser vara en rimlig utgångspunkt. Om man utgår från en genomsnittlig vårdkostnad per dygn om 3 600 kr kan merkostnaderna för Kriminalvården med anledning av reformen därmed beräknas uppgå till omkring 111 miljoner kronor årligen. Till kostnaderna för vårddygn kommer vissa administrativa kostnader. Förslaget ställer bl.a. krav på Kriminalvården i form av ökad dokumentering och planering och kan leda till ett behov av rekrytering av personal, kompetensutveckling och en vidareutveckling och uppdatering av myndighetens it-system. Som *Brå* påpekar kan förslagen också innebära ökade kostnader för återfallsförebyggande åtgärder och program. I ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning förordnas offentligt biträde av Kriminalvården (jfr 12 kap. 5 § fängelselagen). Antalet ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning kan förväntas fördubblas med anledning av förslagen vilket kommer innebära en mindre kostnadsökning för myndigheten. Riksdagen har beslutat, i enlighet med regeringens budgetproposition för 2020, att öka Kriminalvårdens anslag med 130 000 000 kronor 2020, 569 000 000 kronor 2021 och 729 000 000 kronor från och med 2022 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.8.6, bet.

2019/20:JuU1, rskr. 2019/20:103). Anslaget har beräknats bland annat mot Prop. 2020/21:18 bakgrund av förslagen i denna proposition.

Som anges i utkastet till lagrådsremiss är beräkningen behäftad med osäkerhet och det är därför naturligt att en uppföljning av kostnadsutvecklingen görs.

Kostnader för domstolarna

I utkastet till lagrådsremiss görs bedömningen att kostnaderna för de allmänna förvaltningsdomstolarna till följd av tillkommande ärenden avseende uppskjuten villkorlig frigivning kan beräknas till 450 000 kronor och att kostnadsökningen kan hanteras inom ram. Beräkningen bygger på att antalet mål i domstolarna om uppskjuten villkorlig frigivning fördubblas med anledning av förslagen. *Domstolsverket* och flera domstolar ifrågasätter beräkningen och anser att den beräknade merkostnaden är för låg. Enligt *Domstolsverket* bör kostnaden beräknas till ca 1 000 000 kronor. Dessa remissinstanser invänder också mot bedömningen att merkostnaderna kan tas inom ram. Regeringen ser inte skäl att ifrågasätta *Domstolsverkets* bedömning av kostnaderna. Dessa kostnader bedöms dock kunna rymmas inom befintligt anslag.

Kostnader för offentliga biträden

I mål och ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning ska ett offentligt biträde förordnas för den intagne om det inte måste antas att behov av biträde saknas (12 kap. 5 § fängelselagen). Eftersom antalet beslut om uppskjuten villkorlig frigivning bedöms öka uppstår ökade kostnader för offentligt biträde om Kriminalvårdens beslut överklagas till domstol. I utkastet görs bedömningen att merkostnaderna för rättsliga biträden uppgår till 100 000 kronor per år. Även denna beräkning bygger på ett fördubblat antal mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. *Domstolsverket* ifrågasätter bedömningen och gör i stället uppskattningen att merkostnaden kommer att uppgå till 500 000 kr. Regeringen ser inte skäl att ifrågasätta *Domstolsverkets* bedömning av kostnaderna. De ökade kostnaderna för rättsliga biträden bedöms rymmas inom befintligt anslag.

Konsekvenser för enskilda och samhället

Förslaget bedöms medföra positiva konsekvenser för det återfallsförebyggande arbetet, vilket i sin tur kan medföra färre återfall i brott. En minskad risk för återfall leder till minskat lidande för enskilda och till minskade kostnader för samhället och myndigheterna.

Konsekvenser för jämställdheten

Eftersom män i betydligt större utsträckning än kvinnor döms till fängelsestraff kommer män i högre utsträckning än kvinnor att träffas av det nya förslaget. En stor del av de som avtjänar ett fängelsestraff i anstalt är dömda för våldsbrott eller narkotika- och smuglingsbrott (Kriminalvård och statistik, KOS 2018). Våldsbrottslighet och annan brottslighet bidrar till en ökad känsla av otrygghet i samhället. Kvinnor uttrycker en högre känsla av otrygghet i jämförelse med män i de nationella trygghetsundersökningar som Brottsförebyggande rådet

Prop. 2020/21:18 regelbundet genomför. Våld i nära relationer och sexualbrott är ett omfattande problem som särskilt hårt drabbar kvinnor och flickor vilket utgör ett hinder för att uppnå ökad jämställdhet i samhället. Syftet med förslagen i propositionen är att fler dömda som bedöms ha ett behov av behandlingsprogram eller annan lämplig åtgärd ska få ett incitament att genomföra sådana återfallsförebyggande åtgärder. Ett genomfört behandlingsprogram ökar sannolikheten för att en positiv beteendeförändring utvecklas för den dömda och att det kriminella beteendet upphör. Förslagen kan därför förväntas bidra till ett minskat antal återfall vilket i sin tur kan leda till positiva effekter på jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen förväntas också bidra till regeringens nationella strategi om att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och jämställdhetspolitikens sjätte delmål om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Förslagen kan även förväntas bidra till ökad trygghet i samhället.

26 kap.

6 a § Om det finns *särskilda* skäl mot villkorlig frigivning, ska den skjutas upp enligt vad som framgår av 7 §. Vid bedömningen av om det finns *särskilda* skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde *under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt*

1. *inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller*

2. *annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.*

Paragrafen innehåller förutsättningarna för att skjuta upp villkorlig frigivning på grund av den dömdes förhållningssätt och beteende under verkställigheten av ett fängelsestraff. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

I paragrafen anges inledningsvis att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp om det finns särskilda skäl mot den. Härfter anges i två punkter exempel på omständigheter under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt som särskilt ska beaktas vid bedömningen. Med verkställighet i kriminalvårdsanstalt avses även verkställighet som en intagen genomför genom att vistas utanför anstalten, t.ex. till följd av ett beslut om särskild utslussningsåtgärd enligt 11 kap. fängelselagen (2010:610). Däremot anses inte verkställighet i kriminalvårdsanstalt ske om den dömde avtjänar sitt straff utanför anstalt med stöd av lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Enligt *punkt 1*, som är ny, är ett särskilt skäl mot villkorlig frigivning att den dömde inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället. Vad som ska anses utgöra en åtgärd som har ett återfallsförebyggande syfte eller som annars kan främja den dömdes anpassning i samhället avgörs av Kriminalvården efter en individuell bedömning av den dömdes personliga omständigheter.

Med anvisade åtgärder avses en åtgärd eller ett program som Kriminalvården efter en individuell bedömning under verkställighetsplaneringen ansett att det finns behov av, och som också bedömts lämplig och möjlig för den dömde att genomföra. En anvisad åtgärd kan vara en del av den intagnes individuella verkställighetsplan. En anvisad åtgärd kan också vara en åtgärd som Kriminalvården bedömt vara av sådan karaktär att den bör ingå i den intagnes verkställighetsplan men som till följd av den dömdes negativa inställning till att genomföra åtgärden inte tas med i verkställighetsplanen. En förutsättning för att en vägran att genomföra en anvisad åtgärd ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning är att det finns tydlig dokumentation om att åtgärden anvisats den dömde och skälen till att den inte tagits med i verkställighetsplanen. Som *Lagrådet* påpekar bör det därutöver krävas att Kriminalvården på ett tydligt sätt har informerat den intagne om att hans eller hennes vägran att genomföra en anvisad åtgärd kan leda till att den villkorliga frigivningen skjuts upp och att även detta noga har dokumenterats.

Uppskjuten villkorlig frigivning kan komma i fråga om den dömde inte alls deltar i en åtgärd som anvisats honom eller henne, eller om den dömde missköter sig genom att inte delta i åtgärden på det sätt som är avsett.

Bristande deltagande i åtgärder som innebär medicinsk behandling och därför kräver samtycke från den intagne kan inte leda till uppskjutning av den villkorliga frigivningen (jfr 3 kap. 2 § tredje stycket fängeslagen).

För att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp krävs att det finns särskilda skäl för det. Särskilda skäl kan finnas exempelvis om den dömde vägrar att delta i en behandling eller programverksamhet som bedöms vara av stor vikt för att minska risken för återfall i brottslighet, särskilt om risken avser återfall i allvarigare brottslighet, såsom sexualbrott eller våldsbrott. Även vägran att delta i nödvändig behandling mot missbruk kan innebära att det finns särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen. När det gäller själva deltagandet i de behandlingsåtgärder som blivit införda i verkställighetsplanen kan det finnas särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den dömde utan giltig anledning uteblir från inplanerade möten eller behandlingstillfällen. Särskilda skäl kan också finnas om den dömde i och för sig deltar i åtgärden men uppträder på ett störande sätt eller inte efter bästa förmåga försöker tillgodogöra sig innehållet i åtgärden. Är det fråga om mer allvarliga störningar eller oacceptabelt beteende kan det också finnas skäl att överväga uppskjuten villkorlig frigivning enligt punkt 2, med hänvisning till att den dömde därigenom på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Enligt *punkt 2*, ska vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning särskilt beaktas om den dömde, i något annat avseende än vad som anges i *punkt 1*, på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Utanför det tillämpningsområde som anges i *punkt 1* motsvarar bestämmelsen vad som gällt enligt hittillsvarande lydelse.

Bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska alltså ske utifrån vad som gäller för den intagne enligt de föreskrifter och villkor som gäller för verksamheten (prop. 2005/06:123 s. 56). Med villkor avses t.ex. vad som bestämts i verkställighetsplanen i den mån villkoren inte avser sådana åtgärder som regleras särskilt i *punkt 1*.

Någon ändring av vilka slags överträdelser det ska vara fråga om är inte avsedd. Liksom tidigare ska det vara fråga om överträdelser som avser föreskrifter och villkor av större vikt. I förhållande till den hittillsvarande bestämmelsen innebär ändringen från synnerliga skäl till särskilda skäl, att uppskjuten villkorlig frigivning kan komma i fråga i fler fall. Till exempel ska det inte längre krävas att misskötsamheten är lika frekvent eller att den pågår under en stor del av verkställighetstiden. Vid fler än ett fall av misskötsamhet avseende regler av större vikt bör det ofta anses finnas särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Vidare bör det vid en enstaka överträdelse inte ställas lika höga krav som tidigare på överträdelsens allvar för att den ensam ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning.

Oavsett på vilken grund uppskjuten villkorlig frigivning övervägs ska en helhetsbedömning göras och även omständigheter som talar till den dömdes fördel beaktas. Om den dömde först vägrar att delta i en åtgärd men senare ändrar sig och genomför den eller sköter sig under en längre

tid efter en inledande misskötsamhet, ska det beaktas som ett skäl mot att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Prop. 2020/21:18

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 maj 2021.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om förhållanden som har inträffat före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 5.

Lagändringarna träder enligt *punkt 1* i kraft den 1 maj 2021.

I *punkt 2* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller i fråga om förhållanden som har inträffat före ikraftträdandet. Misskötsamhet som inträffat före den 1 maj 2021 ska alltså prövas utifrån äldre bestämmelser om uppskjutande av villkorlig frigivning. Bestämmelsen i den hittillsvarande lydelsen av 26 kap. 6 a § brottsbalken fanns tidigare i 26 kap. 6 § andra stycket samma balk.

Sammanfattning av utkast till lagrådsremissen En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder

Det är viktigt att den som avtjänar ett fängelsestraff och bedöms ha ett behov av återfallsförebyggande åtgärder har ett starkt incitament att delta i sådana åtgärder som Kriminalvården kan erbjuda inom ramen för verkställigheten av ett fängelsestraff i anstalt. I utkastet till lagrådsremiss lämnas därför förslag som syftar till att åstadkomma en tydligare koppling mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder.

I utkastet föreslås att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp i större utsträckning än i dag för den som under anstaltstiden inte deltar i återfallsförebyggande åtgärder eller andra åtgärder som kan hjälpa den dömda att anpassa sig i samhället. Vidare föreslås utökade möjligheter att skjuta upp den villkorliga frigivningen även vid annan misskötsamhet under verkställighetstiden.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 6 a § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Om det finns *synnerliga* skäl mot villkorlig frigivning, ska den skjutas upp enligt vad som framgår av 7 §. Vid bedömningen av om det finns *synnerliga* skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Föreslagen lydelse

26 kap. 6 a §¹

Om det finns *särskilda* skäl mot villkorlig frigivning, ska den skjutas upp enligt vad som framgår av 7 §. Vid bedömningen av om det finns *särskilda* skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde *under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt*

1. *inte har deltagit i erbjudna åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller*

2. *annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet.
 3. Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning som har beslutats enligt äldre föreskrifter gäller fortfarande.

¹ Senaste lydelse 2018:1253.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över utkastet till lagrådsremiss lämnats av Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Fryshuset, Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Uppsala, Göta hovrätt, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Sundsvall, Kriminalvården, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Nacka tingsrätt, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare, Socialstyrelsen, Sveriges advokatsamfund, Umeå universitet (Juridiska institutionen), Åklagarmyndigheten, Övervakningsnämnden Stockholm Söder och Övervakningsnämnden Vänersborg.

Svar har inte inkommit från Brottsofferjouren, Barn och ungdom med förälder/familjemedlem i fängelse Buff Sverige, Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Riksförbundet Kriminellas Revansch I Samhället (KRIS), Rädda barnen, Sveriges domareförbund eller Unizon.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-08-19

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Per Classon och Stefan Johansson

En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder

Enligt en lagrådsremiss den 9 juli 2020 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Frida Persson.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Verkställigheten av ett fängelsestraff ska, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott och för varje intagen ska det upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan (se 1 kap. 5 § andra stycket fängelselagen, 2010:610). Vid utformningen av verkställighetsplanen ska hänsyn tas till bl.a. anstaltstidens längd och den intagnes motivation till förändring. Planen ska följas upp och fortlöpande ändras när det finns anledning till det (se 6 § fängelseförordningen, 2010:2010). Närmare bestämmelser om verkställighetsplanen finns i Kriminalvårdens författningssamling, KVFS 2011:1 FARK Fängelse. Där anges bl.a. att verkställighetsinnehållet ska preciseras i åtgärder, att åtgärderna ska vara tidsatta och uppföljningsbara och att den intagne ska få en kopia av verkställighetsplanen (se 1 kap. 26 och 29 §§).

Det uttalade syftet med förslaget är att åstadkomma en tydligare koppling mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder. Förslaget innebär bl.a. att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp inte bara när den intagne missköter en åtgärd som har tagits in i verkställighetsplanen, utan också när den intagne vägrar att genomföra en åtgärd som Kriminalvården anser är behövlig och lämplig men som inte har tagits med i planen på grund av den intagnes negativa inställning. Lagrådet vill understryka att detta, som också framhålls i författnings-kommentaren, förutsätter att Kriminalvården tydligt dokumenterar att en viss åtgärd har anvisats den intagne och skälen till att den inte tagits med i verkställighetsplanen. Lagrådet anser att det därutöver bör krävas att Kriminalvården på ett tydligt sätt har informerat den intagne om att hans eller hennes vägran kan leda till att den villkorliga frigivningen skjuts upp och att även detta noga har dokumenterats.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 september 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder