

Lagrådsremiss

Ett förstärkt samhällsskydd och tydligare reaktioner vid återfall i brott

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 18 december 2025

Gunnar Strömmer

Johanna Gustafsson
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnar regeringen flera förslag som syftar till att stärka samhällsskyddet vid allvarlig och upprepad brottslighet, minska risken för återfall i brott, öka tryggheten för brottsoffer och skärpa reaktionerna vid misshandelsbrott eller återfall i brott. Förslagen innebär bl.a. följande.

- Rymning från vissa former av frihetsberövande, på bl.a. häkten och anstalter, kriminaliseras.
- Återfall i brott får större betydelse vid straffmätningen.
- Möjligheterna att förena skyddstillsyn med fängelse utökas.
- Den som är dömd till skyddstillsyn eller är villkorligt frigiven ska meddelas begränsningar av rörelsefriheten (vistelseföreskrift), om den dömda är involverad i eller har koppling till en grupp som utövar allvarlig brottslighet, och riskerar att begå eller på annat sätt medverka till allvarlig brottslighet på en viss plats eller inom ett visst område.
- Vistelseföreskrifter ska även kunna meddelas i syfte att skydda målsäganden.
- Det anges i lag att den intagnes beteende ska beaktas vid beslut om permission och frigivningsförberedande åtgärder.
- Det anges i lag att involvering i, eller koppling till, en grupp som utövar allvarlig brottslighet ska beaktas vid beslut om permission.
- Det anges i lag att en frigivningsförberedande åtgärd i vissa fall ska förenas med villkor om att den intagne inte får vistas utanför hemmet eller bostaden annat än på bestämda tider.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2026.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	11
2.3	Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	14
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2026:000) om verkställighet av säkerhetsförvaring.....	24
3	Ärendet och dess beredning	25
4	Rymning kriminaliseras	25
4.1	Ökad säkerhet inom Kriminalvården, i särskilda ungdomshem och på förvar	25
4.2	Begreppen rymning, avvikelse och avvikning och förekomsten av sådana incidenter	26
4.3	Nuvarande reaktioner vid rymning, avvikelse och avvikning.....	28
4.4	Det finns ett behov av att kriminalisera rymning	31
4.5	Utformningen av straffbestämmelsen.....	35
5	En skärpt återfallsreglering	41
6	Skyddstillsyn i förening med fängelse	48
6.1	Nu gällande regler	48
6.2	Utökade möjligheter att förena skyddstillsyn med fängelse	49
7	Vistelseföreskrifter.....	51
7.1	Nu gällande regler	51
7.1.1	Grundläggande fri- och rättigheter	51
7.1.2	Barnkonventionen	53
7.1.3	Befintliga möjligheter att besluta var en dömd person får eller inte får vistas	53
7.2	Vistelseföreskrifter ska meddelas för dömda som är involverade i, eller har kopplingar till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet.....	58
7.3	Vistelseföreskrifter ska kunna meddelas i syfte att skydda målsäganden.....	72
7.4	Inga särskilda föreskrifter för kontakter med målsäganden.....	74
7.5	Flera särskilda föreskrifter ska kunna beslutas samtidigt.....	76
8	En successiv utslussning vid verkställigheten av fängelsestraff	76
8.1	Nu gällande regler	76
8.2	Successiv utslussning även framöver	77
9	Permission.....	80
9.1	Nu gällande regler	80

9.2	Den intagnes beteende ska beaktas vid beslut om permission	84
9.3	Involvering i, eller koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet ska beaktas särskilt vid permissions- och villkorsprövningen.....	87
10	Frigivningsförberedande åtgärder (tidigare särskilda utslusningsåtgärder).....	93
10.1	Nu gällande regler	93
10.2	Individuellt anpassade frigivningsförberedande åtgärder.....	97
10.3	Den intagnes beteende ska beaktas vid beslut om en frigivningsförberedande åtgärd.....	102
10.4	En gemensam och lagstadgad kvalifikationstid.....	103
10.5	Prövningen av vilken eller vilka åtgärder som kan beviljas	106
10.6	Kontroll genom villkor och övervakning	108
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	110
12	Konsekvenser.....	111
13	Författningskommentar.....	116
13.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	116
13.2	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	126
13.3	Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	128
13.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:000) om verkställighet av säkerhetsförvaring.....	139
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48) i relevanta delar	140
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i relevanta delar	145
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	165

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
3. lag om ändring i fängelselagen (2010:610),
4. lag om ändring i lagen (2026:000) om verkställighet av säkerhetsförvaring.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att nuvarande 17 kap. 12 § ska betecknas 17 kap. 14 §,

dels att 17 kap. 14 och 16 §§, 21 kap. 7 och 15 §§, 26 kap. 3, 16 och 17 §§, 28 kap. 3 § och 29 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 17 kap. 12 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

12 §

Den som är

1. intagen i kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård,

2. häktad på grund av misstanke om brott eller intagen i ett häkte eller en polisarrest i avvaktan på att han eller hon ska förpassas till en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem, eller

3. tagen i förvar enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar

och som rymmer från en kriminalvårdsanstalt, ett särskilt ungdomshem, ett häkte, en arrest, en undersökningsenhet, en vårdenhets, ett förvar eller från någon under vars uppsikt han eller hon står med anledning av ett frihetsberövande enligt 1–3, döms för rymning till fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt döms för grov rymning till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har föregåtts av noggrann planering eller varit organiserad, eller

2. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Om gärningen är ringa ska den inte utgöra brott.

14 §¹

Hjälper man den som är intagen på kriminalvårdsanstalt eller som är häktad eller anhållen eller som annars är med laga rätt berövad friheten att komma lös eller främjar man, efter det han avvikit, hans flykt genom att dölja honom eller genom annan sådan åtgärd, döms för främjande av flykt till böter eller fängelse i högst ett år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Till ansvar skall inte dömas om gärningen är att anse som ringa med hänsyn till frihetsberövandets art och syfte, gärningsmannens tillvägagångssätt och hans förhållande till den vars flykt han har främjat.

Den som

1. *hjälper* den som är intagen, häktad eller tagen i förvar i fall som avses i 12 § eller som annars är med laga rätt berövad friheten att komma lös, eller

2. *efter att en frihetsberövad person avvikit, främjar* hans eller hennes rymning eller flykt genom att dölja honom eller henne eller genom någon annan sådan åtgärd döms för främjande av rymning eller flykt till böter eller fängelse i högst ett år.

Om brottet är grovt döms för grovt främjande av rymning eller flykt till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. *har föregåtts av noggrann planering eller varit organiserad, eller*

2. *annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.*

Om gärningen är ringa ska den inte utgöra brott.

16 §²

För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, angrepp mot tjänsteman, grovt angrepp mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av

För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, angrepp mot tjänsteman, grovt angrepp mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av

¹ Senaste lydelse av tidigare 12 § 1993:207.

² Senaste lydelse 2025:579.

brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.

brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av *rymning eller flykt eller grovt främjande av rymning eller flykt och försök till rymning eller grov rymning*.

21 kap.

7 §³

Avviker eller uteblir en krigsman olovligen från tjänstgöringen, *skall dömas för rymning* till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet *att anse som grovt*, *skall dömas* till fängelse i högst tio år eller på livstid. Vid *bedöm-*
ande om brottet är grovt *skall* särskilt beaktas, om krigsmannen avvikit under eller i anslutning till strid eller gått över till fienden eller annars överlämnat sig frivilligt till denne.

Om en krigsman olovligen *avviker eller uteblir* från tjänstgöringen döms *han eller hon* för *olovlig avvikel-*
se av krigsman till böter eller fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt döms för *grov olovlig avvikel-*
se av krigsman till fängelse i högst tio år eller på livstid. Vid *bedömningen* av om brottet är grovt *ska det* särskilt beaktas om krigsmannen

1. avvikit under eller i anslutning till strid, eller

2. gått över till fienden eller annars överlämnat sig frivilligt till denne.

15 §⁴

För försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra *rymning* samt för försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot förman döms det till ansvar enligt 23 kap.

För försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra *olovlig avvikel-*
se av krigsman eller grov olovlig avvikel-
se av krigsman samt för försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot förman döms det till ansvar enligt 23 kap.

För medverkan till tjänstebrott får dömas endast den som därigenom åsidosatt tjänsteplikt.

26 kap.

3 §⁵

Har någon dömts till fängelse i lägst två år och begår han eller hon, sedan domen har fått laga kraft,

Har någon dömts till fängelse i lägst två år och begår han eller hon, sedan domen har fått laga kraft,

³ Senaste lydelse 1986:645.

⁴ Senaste lydelse 2016:508.

⁵ Senaste lydelse 2021:1103.

brott som är belagt med fängelse i mer än sex år, får för återfallet dömas till fängelse på viss tid som med fyra år överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga arton år.

brott för vilket är föreskrivet fängelse i sex år eller mer, får för återfallet dömas till fängelse på viss tid som med sex år överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga arton år.

Brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år får inte läggas till grund för en sådan förhöjning som anges i första stycket.

En utländsk dom får tillmätas samma verkan som en svensk.

Lydelse enligt SFS 2025:1054

Föreslagen lydelse

16 §⁶

Om det behövs för att minska risken att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården besluta om en särskild föreskrift som ska följas av den övervakade. En sådan föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången.

Om det behövs för att minska risken att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården besluta om särskilda föreskrifter som ska följas av den övervakade. En särskild föreskrift som avses i andra stycket 7 får även beslutas om det kan antas behövas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet.

En särskild föreskrift får avse

En särskild föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången, och får avse

1. på vilket sätt och i vilken omfattning den övervakade ska hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården,

2. skyldighet för den övervakade att lämna underrättelse till övervakaren eller Kriminalvården om att han eller hon uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning,

3. deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet,

4. missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling,

5. arbete, utbildning eller annan sysselsättning,

6. anvisningar om boendet,

7. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömd ska vistas eller inte får vistas, eller

8. skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av alkohol, andra beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan

vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Om den övervakade är skadeståndsskyldig på grund av brottet, får en särskild föreskrift beslutas om när och hur skadeståndsskyldigheten ska fullgöras. En sådan föreskrift får beslutas endast i den utsträckning det inte kan antas motverka den övervakades anpassning i samhället, med hänsyn till hans eller hennes ekonomiska situation eller övriga omständigheter.

En särskild föreskrift som avses i andra stycket 7 ska beslutas om

1. den dömden är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet, och

2. det finns risk för att den dömden kommer att begå eller på annat sätt medverka till allvarlig brottslighet på platsen eller i området.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §⁷

Om det behövs för att kontrollera att en föreskrift enligt 16 § följs får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning.

Om det behövs för att kontrollera att en *särskild* föreskrift enligt 16 § följs får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning. *En särskild föreskrift som beslutats enligt 16 § fjärde stycket ska förenas med villkor om elektronisk övervakning om det inte är uppenbart obehövligt.*

Elektronisk övervakning får beslutas för högst sex månader åt gången.

Lydelse enligt SFS 2025:1414

Föreslagen lydelse

28 kap.

3 §⁸

Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst en och högst tre månader.

Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst en och högst sex månader.

Om rätten förenar skyddstillsyn med fängelse, får den inte samtidigt döma till böter enligt 2 § eller meddela föreskrift om samhällstjänst.

Om förhållandena kräver det, får rätten bestämma att domen på fängelse ska verkställas trots att den inte har fått laga kraft.

⁷ Senaste lydelse 2021:249.

⁸ Senaste lydelse 2025:1414.

29 kap.**4 §⁹**

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Utöver brottets straffvärde ska rätten vid straffmätningen i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott. Det gäller dock endast om den tidigare brottsligheten inte i tillräcklig utsträckning beaktas genom påföljdsvalet eller genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad.

Vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen ska det särskilt beaktas

- 1. vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft,*
- 2. vilken tid som förflutit mellan brotten eller mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och den nya brottsligheten, och*
- 3. om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade, om brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig eller om den nya brottsligheten är mer allvarlig än den tidigare brottsligheten.*

Denna lag träder i kraft den 2 juli 2026.

2.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 106 kap. 17, 19, 28, 30, 31 och 36 §§ socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

106 kap.

17 §¹

Utan hinder av 16 § lämnas sjukersättning och aktivitetsersättning för tid under vilken den försäkrade *vistas utanför anstalt* enligt 11 kap. 3 *eller* 5 § fängelselagen (2010:610).

Utan hinder av 16 § lämnas sjukersättning och aktivitetsersättning för tid under vilken den försäkrade enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) *avtjänar en del av fängelsestraffet i sin bostad eller i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400).*

19 §²

Om en försäkrad som får sjukersättning eller aktivitetsersättning vistas i ett familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende inom socialtjänsten på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan, ska han eller hon för varje dag betala för sitt uppehålle när staten bekostar vistelsen. Detsamma gäller för tid när den försäkrade *vistas utanför anstalt* enligt 11 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

Om en försäkrad som får sjukersättning eller aktivitetsersättning vistas i ett familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende inom socialtjänsten på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan, ska han eller hon för varje dag betala för sitt uppehålle när staten bekostar vistelsen. Detsamma gäller för tid när den försäkrade enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) *avtjänar en del av fängelsestraffet i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400).*

28 §³

Den försäkrade ska inte betala för sitt uppehålle när han eller hon *vistas utanför anstalt* enligt 11 kap. 5 § fängelselagen (2010:610).

Den försäkrade ska inte betala för sitt uppehålle när han eller hon enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) *avtjänar en del av fängelsestraffet i sin bostad.*

¹ Senaste lydelse 2010:613.

² Senaste lydelse 2015:983.

³ Senaste lydelse 2010:613.

30 §⁴

Om den som får garantipension till omställningspension sedan minst trettio dagar i följd är intagen i kriminalvårdsanstalt eller är häktad ska, från och med den trettioförsta dagen, garantipensionen lämnas med högst ett belopp som innebär att denna tillsammans med omställnings- eller änkepensionen per månad uppgår till 4,5 procent av prisbasbeloppet.

Denna begränsning gäller inte för tid under vilken den pensionsberättigade *vistas utanför anstalt* enligt 11 kap. 3 eller 5 § fängelselagen (2010:610).

Denna begränsning gäller inte för tid under vilken den pensionsberättigade enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) *avtjänar en del av fängelsestraffet i sin bostad eller i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400)*.

31 §⁵

Om den som får omställningspension, garantipension till omställningspension eller änkepension vistas i ett familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende inom socialtjänsten på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan ska han eller hon för varje dag betala för sitt uppehälle när staten bekostar vistelsen. Detsamma gäller för tid när en pensionsberättigad *vistas utanför anstalt* enligt 11 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

Om den som får omställningspension, garantipension till omställningspension eller änkepension vistas i ett familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende inom socialtjänsten på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan ska han eller hon för varje dag betala för sitt uppehälle när staten bekostar vistelsen. Detsamma gäller för tid när en pensionsberättigad enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) *avtjänar en del av fängelsestraffet i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400)*.

36 §⁶

I fråga om en försäkrad som har rätt till bostadstillägg och som är intagen i anstalt och avtjänar fängelsestraff som överstiger två år lämnas bostadstillägg under längst två månader efter det att vistelsen i anstalten inleddes eller fängelsestraffet började verkställas på något annat sätt. Bostadstillägg får dock lämnas för tiden från och med den tredje månaden före den månad då frigivning ska ske eller från och

I fråga om en försäkrad som har rätt till bostadstillägg och som är intagen i anstalt och avtjänar fängelsestraff som överstiger två år lämnas bostadstillägg under längst två månader efter det att vistelsen i anstalten inleddes eller fängelsestraffet började verkställas på något annat sätt. Bostadstillägg får dock lämnas för tiden från och med den tredje månaden före den månad då frigivning ska ske eller från och

⁴ Senaste lydelse 2010:613.

⁵ Senaste lydelse 2015:983.

⁶ Senaste lydelse 2010:613.

med den månad då den intagne
påbörjar en vistelse utanför anstalt
enligt 11 kap. 5 § fängelselagen
(2010:610).

med den månad då den intagne
avtjänar en del av fängelsestraffet i
sin bostad enligt 11 kap. 1 § fäng-
elselagen (2010:610).

Denna lag träder i kraft den 2 juli 2026.

2.3 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelselagen (2010:610)

dels att 11 kap. 12 § ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 11 kap. 1–6 §§ ska utgå,

dels att 1 kap. 1, 2, 7 och 8 §§, 10 kap. 1, 2 och 5 §§, 11 kap. 1–11 §§, 13 kap. 3 och 5 §§ och rubriken till 11 kap. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelserna avser

- placering (2 kap.),
- sysselsättning och ersättning (3 kap.),
- fritid (4 kap.),
- personliga tillhörigheter (5 kap.),
- vistelse i gemensamhet och avskildhet (6 kap.),
- besök och andra kontakter (7 kap.),
- särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.),
- hälso- och sjukvård (9 kap.),
- permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap.),
- *särskilda utslusningsåtgärder* (11 kap.),
- *varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.), samt*
- *beslut och överklagande m.m. (13–15 kap.).*

2 §¹

Den som är intagen i anstalt får under verkställigheten vistas utanför anstalten i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag. En intagen får under verkställigheten även vistas utanför anstalten om det sker med stöd av bestämmelser i annan lag om tillfälligt överförande av frihetsberövade personer till en annan stat.

Som vistelse utanför anstalt anses inte att en intagen, genom Kriminalvårdens försorg, transporteras utanför en anstalt med anledning av att ett beslut enligt lagen ska verkställas.

Vid vistelse utanför anstalt enligt 11 kap. 1 § första stycket 2–4 gäller inte 2–10 kap.

Vid avtjänande av en del av fängelsestraffet genom en frigivningsförberedande åtgärd som innebär att den intagne enligt 11 kap. 1 § har sin dygnsvila utanför anstalt gäller inte 2–10 kap.

7 §

För en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller

1. placering i anstalt,
2. vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och
3. *särskilda utslusningsåtgärder* 3. *frigivningsförberedande åtgärder* enligt 11 kap. 1 §.

Om det finns särskilda skäl ska villkor enligt första stycket också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år.

8 §

Prövning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten enligt 7 § ska ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkoren ska omprövas när det finns anledning till det.

Ett beslut om placering, permission, särskild permission eller *särskilda utslusningsåtgärder* får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren. Ett beslut om placering, permission, särskild permission eller *frigivningsförberedande åtgärder* får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren.

10 kap.

*Lydelse enligt lagrådsremissen
Frihetsberövande påföljder för
barn och unga*

Föreslagen lydelse

1 §²

En intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och

2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

För att underlätta den intagnes anpassning i samhället får han eller hon beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och

2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Vid prövningen enligt första stycket 2 ska det särskilt beaktas om den intagne

1. under verkställigheten inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på

² Senaste lydelse 2026:000.

annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället,

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

3. är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet.

För en intagen som avtjänar ett livstidsstraff ska tiden enligt första stycket 1 bestämmas som om strafftiden är arton år.

Om det finns särskilda skäl får permission beviljas tidigare än vad som följer av första stycket 1. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska det särskilt beaktas om den intagne inte har fyllt arton år.

För en intagen som har fyllt arton år och som är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet får permission aldrig beviljas tidigare än vad som följer av första stycket 1.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

En intagen får, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) om

Om det finns särskilt ömmande skäl får en intagen beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) om

1. hans eller hennes behov av vistelse utanför anstalt inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 §, och

2. vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Vid prövningen enligt första stycket 2 ska det särskilt beaktas om den intagne är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet.

5 §

Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt 1–4 §§ ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning.

Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt 1–4 §§ ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning. *Vid prövningen ska det särskilt beaktas om den intagne är invol-*

verad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet.

Vid vistelse utanför anstalt enligt 1 och 2 §§ får *elektroniska hjälpmedel* användas för att kontrollera meddelade villkor.

Vid vistelse utanför anstalt enligt 1 och 2 §§ får *elektronisk övervakning* användas för att kontrollera meddelade villkor.

11 kap.

11. kap. Särskilda utslussningsåtgärder

11. kap. Frigivningsförberedande åtgärder

1 §

En intagen får, för att minska risken för att han eller hon återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt genom följande utslussningsåtgärder:

1. frigång enligt 2 §,
2. vårdvistelse enligt 3 §,
3. vistelse i halvvägshus enligt 4 §, och
4. utökad frigång enligt 5 §.

Vistelse utanför anstalt enligt första stycket 2–4 ska planeras så att den kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning.

För att minska risken för att en intagen återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället får Kriminalvården bevilja den intagne frigivningsförberedande åtgärder.

En frigivningsförberedande åtgärd innebär att den intagne får tillstånd att avtjäna en del av fängelsestraffet utanför anstalt under kontrollerade former. En sådan åtgärd kan i vissa fall innebära att den intagne har sin dygnsvila i ett av Kriminalvården kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna särskilt stöd eller tillsyn, i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) eller i sin bostad.

2 §

Frigång innebär att en intagen under dagtid utanför anstalt utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.

En frigivningsförberedande åtgärd får inte beviljas om det finns en beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig fängelsestraffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig under den tid som fängelsestraffet verkställs utanför an-

stalt. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om den intagne

1. under verkställigheten 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.

Frigång får beviljas en intagen som har behov av introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen, om det inte finns någon beaktansvärd risk för att han eller hon kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig.

3 §³

Vårdvistelse innebär att en intagen är placerad i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400).

Vårdvistelse får beviljas en intagen som har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet, om det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig.

En frigivningsförebereadande åtgärd får beviljas när minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats.

Om det finns särskilda skäl får en sådan åtgärd beviljas trots att den tid som avses i första stycket inte har förflutit.

4 §⁴

Vistelse i halvvägshus innebär att en intagen är placerad i ett av Kriminalvården kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn.

Vistelse i halvvägshus får beviljas en intagen som har behov av särskilt stöd eller tillsyn om

1. minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats,

2. det inte finns någon beaktansvärd risk för att han eller hon kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig, och

3. han eller hon utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.

Den intagne får inte vistas utanför halvvägshuset annat än på särskilt bestämda tider.

Om det finns särskilda skäl får en intagen som inte har fyllt arton år beviljas vistelse i halvvägshus tidigare än vad som följer av andra stycket 1.

En frigivningsförberedande åtgärd ska som utgångspunkt planeras så att den kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning.

Vid bedömningen av vilken eller vilka frigivningsförberedande åtgärder som kan beviljas ska det särskilt beaktas om den intagne

1. har behov av introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen,

2. har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet,

3. har behov av särskilt stöd eller tillsyn,

4. har tillgång till bostad, eller

5. arbetar, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.

5 §⁵

Utökad frigång innebär att en intagen under kontrollerade former avtjänar fängelsestraffet i sin bostad.

En frigivningsförberedande åtgärd ska förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektronisk övervakning får

⁴ Senaste lydelse 2026:000.

⁵ Senaste lydelse 2026:000.

användas för att kontrollera att meddelade villkor följs.

Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det får Kriminalvården ändra, upphäva eller besluta om nya villkor.

- Utökad frigång får beviljas om
1. minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats,
 2. det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig,
 3. han eller hon har tillgång till bostad, och
 4. han eller hon utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.

Om det finns särskilda skäl får en intagen som inte har fyllt arton år beviljas utökad frigång tidigare än vad som följer av andra stycket 1.

Om det finns särskilda skäl får Kriminalvården förena en frigivningsförberedande åtgärd som innebär att en intagen är placerad i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) med en särskild föreskrift som avses i 26 kap. 16 § andra stycket 4 brottsbalken som ska gälla för tiden efter villkorlig frigivning. Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller besluta om en ny särskild föreskrift.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §⁶

Ett tillstånd till en utslussningsåtgärd ska förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor.

En frigivningsförberedande åtgärd som innebär att den intagne har sin dygnsvila utanför anstalt ska förenas med villkor om att han eller hon inte får vistas utanför det kontrollerade hemmet, ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) eller sin bostad annat än på särskilt bestämda tider. Om en frigivningsförberedande åtgärd innebär att den intagne har sin dygnsvila i sin bostad ska villkoret inledningsvis kontrolleras genom elektronisk

övervakning under högst sex månader.

Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller besluta nya villkor.

Om det finns särskilda skäl, får Kriminalvården förena en vårdvistelse enligt 3 § med en föreskrift enligt 26 kap. 16 § andra stycket 4 brottsbalken som ska gälla för tiden efter villkorlig frigivning. Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller besluta en ny föreskrift.

7 §

Den som är beviljad en *utslussningsåtgärd* är skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Den som är beviljad en *frigivningsförberedande åtgärd* är skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

8 §

Ett tillstånd till en *utslussningsåtgärd* ska upphävas om

1. det inte längre finns förutsättningar för åtgärden, eller
2. den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för *utslussningsåtgärden*.

Ett tillstånd till en *frigivningsförberedande åtgärd* ska upphävas och den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av fängelsestraffet i anstalten om

2. den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för *åtgärden*, om inte misskötsamheten är av mindre betydelse.

9 §

Om ett tillstånd till en påbörjad utslussningsåtgärd upphävs, ska den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av straffet i anstalten.

Kriminalvården får anlita ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse för verksamhet i ett kontrollerat hem.

10 §

Kriminalvården får anlita ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse för verksamhet med halvvägshus.

Den som bedriver ett kontrollerat hem i enskild regi enligt 9 § eller ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) ska

1. fortlöpande hålla Kriminalvården underrättad om hur verksamheten fortskrider,

2. samråda med Kriminalvården i frågor av större vikt, och

3. omedelbart anmäla om den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för den frigivningsförberedande åtgärden.

11 §⁷

Den som bedriver ett halvvägshus i enskild regi enligt 10 § eller ett hem för vårdvistelse enligt 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) ska

1. fortlöpande hålla Kriminalvården underrättad om hur verksamheten fortskrider,

2. samråda med Kriminalvården i frågor av större vikt, och

3. omedelbart anmäla om den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden.

Den som är anställd av eller har ett uppdrag hos ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse som bedriver verksamhet i ett kontrollerat hem eller ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400), får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sin anställning eller sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för att utreda och lagföra brott.

13 kap.

3 §

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en påbörjad vårdvistelse, en vistelse i halvvägshus eller en utökad frigång prövas av en övervakningsnämnd efter en anmälan av Kriminalvården. Nämn-

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en påbörjad frigivningsförberedande åtgärd som innebär att den intagne har sin dygnsvila utanför anstalt prövas av en övervakningsnämnd efter en an-

den får också självant ta upp frågan till prövning.

målan av Kriminalvården. Nämnden får också självant ta upp frågan till prövning.

5 §

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en *utslussningsåtgärd* enligt 3 och 4 §§ prövas av den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den intagne är inskriven är beläget. Om det finns särskilda skäl, får en annan övervakningsnämnd pröva en sådan fråga.

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en *frigivningsförberedande åtgärd* enligt 3 och 4 §§ prövas av den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den intagne är inskriven är beläget. Om det finns särskilda skäl, får en annan övervakningsnämnd pröva en sådan fråga.

Denna lag träder i kraft den 2 juli 2026.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:000) om verkställighet av säkerhetsförvaring

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 och 6 §§ lagen (2026:000) om verkställighet av säkerhetsförvaring ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremissen
Säkerhetsförvaring – en ny tids-
obestämd frihetsberövande påföljd

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §

Om det behövs för att underlätta övergången till verkställighet utanför anstalt får Kriminalvården bevilja *sådana åtgärder som finns i* 11 kap. fängelselagen (2010:610).

Det som sägs om skyldighet för en intagen att lämna vissa prover och om upphävande av tillstånd till en *utslussningsåtgärd* i 11 kap. 7 och 8 §§ fängelselagen ska tillämpas även i fråga om den som genomgår villkorad utslussning. Detsamma gäller det som sägs om beslut om upphävande av tillstånd till en *utslussningsåtgärd* och om överklagande av beslut i 13 kap. 3–5 §§ och 14 kap. 4 § samma lag.

Om det behövs för att underlätta övergången till verkställighet utanför anstalt får Kriminalvården bevilja *frigivningsförberedande åtgärder enligt* 11 kap. fängelselagen (2010:610).

Det som sägs om skyldighet för en intagen att lämna vissa prover och om upphävande av tillstånd till en *frigivningsförberedande åtgärd* i 11 kap. 7 och 8 §§ fängelselagen ska tillämpas även i fråga om den som genomgår villkorad utslussning. Detsamma gäller det som sägs om beslut om upphävande av tillstånd till en *frigivningsförberedande åtgärd* och om överklagande av beslut i 13 kap. 3–5 §§ och 14 kap. 4 § samma lag.

6 §

Om ett tillstånd till vistelse utanför anstalt upphävs enligt 5 § andra stycket, ska den dömde omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av påföljden i anstalten. Detsamma gäller om en *utslussningsåtgärd* upphävs enligt 2 § andra stycket.

Om ett tillstånd till vistelse utanför anstalt upphävs enligt 5 § andra stycket, ska den dömde omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av påföljden i anstalten. Detsamma gäller om en *frigivningsförberedande åtgärd* upphävs enligt 2 § andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 2 juli 2026.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå ändringar av straff- och verkställighetslagstiftningen som kan innebära ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet, minska risken för återfall i brott, leda till ökad trygghet för brottsoffer samt medföra skärpta reaktioner vid misskötsamhet eller återfall i brott (dir. 2022:95). Utredaren gavs bl.a. i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en ny brottspåföljd som innebär att den dömda ges anvisningar om var han eller hon ska, eller inte får, vistas.

Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 1 juni 2023 utvidgades uppdraget och gavs i delar en ny inriktning (dir. 2023:74).

Utredningen, som antog namnet Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet, överlämnade i juli 2024 betänkandet Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48).

En sammanfattning av betänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 1* och dess lagförslag i dessa delar finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2024/01558).

I denna lagrådsremiss behandlas förslagen som rör kriminalisering av rymning, en skärpt återfallsreglering, utökade möjligheter att förena skyddstillsyn med fängelse, utökade möjligheter att begränsa var en dömd person får vistas samt en skärpt reglering av permission och frigivningsförberedande åtgärder.

4 Rymning kriminaliseras

4.1 Ökad säkerhet inom Kriminalvården, i särskilda ungdomshem och på förvar

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att öka säkerheten inom Kriminalvården, på de särskilda ungdomshemmen och vid förvaren.

Kriminalvården fick 2023 i uppdrag att identifiera och vidta nödvändiga åtgärder i syfte att stärka säkerheten vid transporter av frihetsberövade (Ju2023/01066). Regeringen har också gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av häkteslagen och fängelselagen i syfte att underlätta för Kriminalvårdens expansion. I det uppdraget ingår att redogöra för hur Kriminalvården kan ges bättre förutsättningar att bibehålla ett fungerande säkerhetsarbete och ett effektivt återfallsförebyggande arbete (dir. 2025:80).

Regeringen har även genomfört en rad olika reformer för att öka tryggheten och säkerheten på de särskilda ungdomshemmen som Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för. I maj 2024 delades de särskilda ungdomshemmen in i olika säkerhetsnivåer och SiS möjlighet att begränsa

användningen av elektroniska kommunikationstjänster och att kontrollera besök och besökare infördes (Begränsningar och kontroll i fråga om elektroniska kommunikationstjänster och besök på särskilda ungdomshem, prop. 2023/24:81). I december 2024 infördes också en möjlighet för SiS att hålla vissa barn och unga i avskildhet i anslutning till dygnsvilan, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten på det särskilda ungdomshemmet eller för att förhindra att barnet eller ungdomen avviker från hemmet (Avskildhet i anslutning till dygnsvilan – för ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem, prop. 2024/25:41). Vidare lämnade i oktober 2024 en utredare förslag på ytterligare särskilda befogenheter för SiS, t.ex. kroppsvisitation i samband med transporter, inpasseringskontroll och, när det gäller de som avtjänar sluten ungdomsvård, elektronisk övervakning inom det särskilda ungdomshemmets institutionsområde om det medför en placering på ett hem med mindre ingripande övervakning och kontroll (Ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem och LVM-hem, Ds 2024:26). Förslagen i promemorian bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I augusti 2025 fick Migrationsverket utökade möjligheter att använda sig av tvångs- och kontrollåtgärder vid förvaren, i syfte att förbättra möjligheterna att upprätthålla ordningen och säkerheten. Det handlar bl.a. om att kroppsvisitation får ske i fler fall och vid en lägre misstankegrad och att de förvarstagnas bostadsrum och andra slutna förvaringsställen får undersökas (Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar, prop. 2024/25:161).

Ytterligare en åtgärd som syftar till ökad säkerhet var att ge Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet i uppdrag att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en kriminalisering av rymning och avvikelser från verkställighet av beslut om häktning på grund av misstanke om brott, fängelsestraff, sluten ungdomsvård och beslut om förvar avseende utlännningar.

4.2 Begreppen rymning, avvikelse och avvikning och förekomsten av sådana incidenter

Rymning och avvikelse från häkte och anstalt

Kriminalvården definierar incidenter där en intagen olovligen lämnar ett häkte eller en anstalt på olika sätt beroende av vilken nivå av kontroll den intagne stod under vid tiden för incidenten. Begreppet rymning används när en intagen som är placerad i en anstalt i säkerhetsklass 1 eller 2, eller på ett häkte, tar sig ut därifrån (direktrymning) eller när en intagen lämnar en permission eller transport som är bevakad av personal (övrig rymning). Begreppet avvikelse används när en intagen som är placerad i en anstalt i säkerhetsklass 3 tar sig ut därifrån (direktavvikelse) eller när en intagen inte återvänder från en permission på egen hand (avvikelse) (Kriminalvårdens årsredovisning 2024 s. 79).

Antalet direktrymningar från häkte och anstalt har minskat över tid och det inträffade inte något fall av direktrymning från ett häkte eller en anstalt under åren 2020–2024. År 2022 rymde en person som var häktad i samband med en tingsrättsförhandling och 2023 inträffade två rymningar i

samband med transporter. I september 2025 rymde två personer från ett häkte.

Antalet direktavvikelser samt avvikelser och övriga rymningar från anstalt har ökat över tid. Det handlar främst om avvikelser från anstalt i säkerhetsklass 3 och om personer som inte kommer tillbaka från permissioner.

Tabell 4.1 Rymningar och avvikelser från häkte och anstalt 2020–2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Direktrymningar från häkte	0	0	0	0	0
Övriga rymningar från häkte	0	0	1	2	0
Direktrymningar från anstalt (säkerhetsklass 1 och 2)	0	0	0	0	0
Direktavvikelser från anstalt (säkerhetsklass 3)	46	62	93	74	82
Avvikelser och övriga rymningar från anstalt	58	80	93	80	118

Kriminalvårdens årsredovisningar för åren 2020–2024.

Enligt Kriminalvården beror ökningen av antalet direktavvikelser från anstalt i säkerhetsklass 3 främst på att medelbeläggningen och beläggningsgraden på de fasta platserna har ökat under de senaste åren och på att platsbristen i de högre säkerhetsklasserna har lett till att en större andel klienter än tidigare har klassats ned. Andelen intagna som direktavviker har dock inte ökat under de senaste fem åren.

Avvikning från sluten ungdomsvård

SiS har fram till maj 2025 använt begreppet avvikningar och delat in sådana incidenter i fyra kategorier, avviken från institution eller institutionsområde, avviken från bevakad utevistelse utanför institutionsområdet, avviken från sjukhus och incidenter där någon inte återkommer från obevakad utevistelse. I maj 2025 införde SiS nya definitioner, bl.a. för att förenkla jämförelser med Kriminalvårdens statistik.

De senaste tre åren har totalt fem brottsdömda personer registrerats som avvikna från SiS. Under 2023 och 2024 var det en respektive två personer som inte återkom från obevakad utevistelse i tid.

Tabell 4.2 Avvikningar sluten ungdomsvård 2020–2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Avviken från institution eller institutionsområde	17	5	1	0	0
Avviken från bevakad utevistelse utanför institutionsområdet	6	0	1	0	0
Avviken från sjukhus	0	0	0	0	0
Återkommer ej från obevakad utevistelse	3	1	0	1	2

SiS årsredovisning 2024 s. 61.

Avvikningar från verkställighet av sluten ungdomsvård har minskat betydande över tid. SiS bedömer att den utvecklingen beror på införandet av strukturerade säkerhetsbedömningar, förbättrade möjligheter att anvisa plats på ungdomshem med den grad av säkerhet och kontroll som den dömda har behov av, upprustningen av två ungdomshem till högsta säkerhetsklass och möjligheten att begränsa den dömdes elektroniska kommunikation med omvärlden (SiS årsredovisning 2024 s. 61).

Rymningsincidenter från Migrationsverkets förvar

Migrationsverket rapporterar antalet rymningsincidenter och en sådan incident kan involvera en eller flera förvarstagna personer.

Det förekommer ett fåtal rymningsincidenter från förvar varje år. 2020, 2022 och 2023 inträffade 4 sådana incidenter varje år och 2021 och 2024 inträffade tre sådana incidenter varje år (Migrationsverkets årsredovisning 2021 s. 84, 2023 s. 78 och 2024 s. 16).

4.3 Nuvarande reaktioner vid rymning, avvikelse och avvikning

I dag finns det inte någon straffbestämmelse som uttryckligen tar sikte på den som rymmer eller avviker från häkte, anstalt, särskilt ungdomshem eller förvar. Den som rymmer kan dock t.ex. göra sig skyldig till olaga tvång om den frihetsberövade tvingar till sig nycklar under rymningen eller till vapenbrott om det används vapen (4 kap. 4 § brottsbalken och 9 kap. 1 § vapenlagen [1996:67]).

För den som är intagen i kriminalvårdsanstalt och rymmer finns vissa disciplinära åtgärder och andra reaktioner

De disciplinära åtgärder och reaktioner som kan komma i fråga om den som dömts till fängelse avviker eller rymmer är t.ex. varning, indragen permission och uppskjuten villkorlig frigivning (10 kap. 1 §, 12 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen och 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken). Kriminalvården har i kontakter med Justitiedepartementet upplyst om att det finns viss praxis men att bedömningen i det enskilda fallet påverkas dels av vilken misskötsamhet som avses, dels av omständigheter som är till den intagnes fördel. Enligt Kriminalvårdens praxis leder direktrymning i normalfallet

till 21 dagars uppskjuten villkorlig frigivning och direktavvikelse till 14 dagars uppskjuten villkorlig frigivning. Förslagna rymningsförsök från anstalt i säkerhetsklass 1 och 2 leder som regel till 14 dagars uppskjuten villkorlig frigivning. Avvikelse från utevistelse med bevakning kan leda till 14 dagars uppskjuten villkorlig frigivning, medan avvikelse vid permission eller från sjukhusinrättning i regel ses som mindre allvarlig. Sådan misskötsamhet vägs in i den generella bedömningen men leder inte i sig till uppskjuten villkorlig frigivning.

Om en intagen t.ex. avviker från kriminalvårdsanstalt, permission eller någon annan vistelse utanför anstalt, häkte eller rättspsykiatrisk enhet kan en påbörjad verkställighet också avbrytas. Den tid som avbrottet varat ska då inte räknas som verkställd tid och det antal dagar som avbrottet varat ska läggas till den tidigare beräknade slutdagen och eventuell tidigare beräknad dag för villkorlig frigivning (12 a kap. 1 § fängelselagen [2010:610] och En ny strafftidslag, prop. 2017/18:250 s. 214).

Det finns inte någon särskild sanktion för den som är häktad och rymmer

Det är Kriminalvården som ansvarar för verkställighet av ett domstolsbeslut om häktning på grund av misstanke om brott. Regler om sådana beslut och vissa andra tillfälliga frihetsberövanden i häkte eller annan förvaringslokal finns i häkteslagen (2010:611). Det finns inte någon särskild sanktion att använda för det fall att en häktad person rymmer.

Det saknas en särskild sanktion för den som avtjänar sluten ungdomsvård och avviker

Har någon begått brott innan han eller hon fyllt 18 år och finner rätten att påföljden bör bestämmas till fängelse, ska den som utgångspunkt i stället bestämma påföljden till sluten ungdomsvård under viss tid (32 kap. 5 § brottsbalken). Genom en hänvisning till 12 a kap. 1 § fängelselagen gäller samma bestämmelse om avbrott i verkställigheten för den som avtjänar sluten ungdomsvård och avviker som för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt och rymmer. (11 § lagen [1998:603] om verkställighet av sluten ungdomsvård). Någon särskild sanktion för den som avtjänar sluten ungdomsvård och avviker finns inte.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen den 6 november 2025 beslutade lagrådsremissen Frihetsberövande påföljder för barn och unga och där föreslår att barn och unga, i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas, ska dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård. Förslaget innebär att Kriminalvården blir ansvarig för verkställigheten och att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet. De lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Vid tidpunkten för reformens ikraftträdande kommer det dock att finnas påföljder som inte har börjat verkställas eller som inte har verkställts fullt ut, och sluten ungdomsvård kommer dessutom även efter den 1 juli 2026 att kunna dömas ut som påföljd för gärningar som begåtts före ikraftträdandet. Under en övergående tid framöver kommer det alltså att finnas barn och unga som avtjänar sluten ungdomsvård vid SiS särskilda ungdomshem, och i den nämnda lagrådsremissen föreslås därför att lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård ska upphöra att gälla först den 1 juli 2030.

Det finns inte heller någon särskild sanktion när en utlänning som är tagen i förvar rymmer

En vuxen utlänning kan enligt utlänningslagen (2005:716) tas i förvar under migrationsprocessen i fyra olika situationer. Det handlar för det första om fall där en utlännings identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig, och utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå (identitetsförvar). Förvar kan också vara nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras (utredningsförvar). Det är vidare möjligt att ta en utlänning i förvar om det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas enligt vissa närmare angivna bestämmelser i utlänningslagen (sannolikhetsförvar). Slutligen kan förvar beslutas för att förbereda eller genomföra ett beslut om avvisning eller utvisning (verkställighetsförvar). Beslut om sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar får endast fattas om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (10 kap. 1 § utlänningslagen [2005:716]) För barn gäller särskilda begränsningar i möjligheten till förvarstagande. Enligt 11 kap. 2 § första stycket utlänningslagen ska en utlänning som hålls i förvar enligt den lagen, i annat fall än som avses i 10 kap. 20 §, vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler. Migrationsverket får enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen besluta att en utlänning som hålls i förvar under vissa förutsättningar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Det finns inte någon särskild sanktion när den som är tagen i förvar enligt utlänningslagen rymmer.

Därutöver finns regler om förvar i vissa kvalificerade säkerhetsärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Den lagen gäller för utlänningar som kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller annars kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Enligt 3 kap. 18 § lagen om särskild utlänningskontroll ska en utlänning som har fyllt 18 år och som är tagen i förvar placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte. Utlänningen får dock tillfälligt förvaras i en polisarrest. Enligt 3 kap. 19 § lagen om särskild utlänningskontroll ska en utlänning som inte har fyllt 18 år och som är tagen i förvar placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för enligt 11 kap. 2 § första stycket utlänningslagen. Inte heller när den som är tagen i förvar enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar rymmer finns det någon särskild sanktion.

4.4 Det finns ett behov av att kriminalisera rymning

Regeringens bedömning

De nuvarande sanktionerna vid rymning är inte tillräckliga. Det bör därför införas en särskild straffbestämmelse som tar sikte på den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem enligt lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård, är häktad på grund av misstanke om brott eller är tagen i förvar enligt utlänningslagen eller lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och som rymmer.

Utredningens bedömning

Bedömningen från utredningen stämmer inte överens med regeringens. Utredningen anser att det finns vissa skäl som talar för en kriminalisering men att de skälen inte är tillräckligt starka. Om den villkorliga frigivningen avskaffas anser utredningen att skälen för en kriminalisering av rymning från särskilt kriminalvårdsanstalt framstår som mer övertygande.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Brottsförebyggande rådet, Civil Rights Defenders, Ekobrottsmyndigheten, Eskilstuna tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Justitiekanslern, Kalmar tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Kriminalvården, Kristianstad tingsrätt, Malmö kommun, Norrköpings tingsrätt, Skyddsvärnet, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse (SiS), Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen), Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Uppsala universitet och Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att rymning inte bör kriminaliseras. Remissinstanserna anser sammanfattningsvis att en kriminalisering av rymning inte skulle vara effektiv och ifrågasätter behovet med hänvisning till redan befintlig kriminalisering och möjligheten till andra sanktioner vid misskötsamhet. Enligt SiS kan det ur ett behandlingsperspektiv ifrågasättas om det kommer att ge någon effekt att kriminalisera rymning med hänvisning till att barn och unga är en grupp som ofta har svårt med impuls kontroll och har svårt att överskåda konsekvenserna av sina handlingar i ett längre perspektiv.

Kriminalvården framhåller att ett av de starkaste skälen för en kriminalisering är att den kan verka avhållande exempelvis avseende fängelsestraff som verkställs i anstalt med säkerhetsklass 3. Myndigheten ser dock tillämpningssvårigheter med förslaget vid rymning från sådana anstalter bl.a. avseende fullbordandepunkten. SiS pekar på nyligen införda lagändringar som bl.a. innebär att de särskilda ungdomshemmen nu är indelade i olika säkerhetsnivåer och att dömdas tillgång till elektroniska kommunikationstjänster har begränsats. Myndigheten konstaterar att de lagändringarna redan har gett positiva effekter och att dessa, tillsammans med ytterligare föreslagna särskilda befogenheter, kan förväntas ha större effekt för att motverka rymning och avvikningar än en kriminalisering.

Asylrättscentrum noterar särskilt utredningens bedömning att det saknas tillräckliga skäl att kriminalisera rymning från förvar.

Södertälje kommun ser problem med att framför allt unga personer rymmer och kommer tillbaka till kommunen och begår brott. Kommunen anser att en straffbestämmelse kan vara en del, men anser att fler rymningsavhållande åtgärder kan ge större effekt på unga, t.ex. resurser för bedömningar och säkrare fastigheter hos Kriminalvården.

Kristianstads tingsrätt väcker frågan om det, i stället för en kriminalisering av rymning, kan övervägas att reglera rymning som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet.

Skälen för regeringens bedömning

Utredningen redogör för de kriminaliseringsprinciper som togs fram av Åklagarutredningen och som i korthet innebär att det för att en kriminalisering ska framstå som befogad krävs (1) att ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara, (2) att alternativa sanktioner inte står till buds, (3) att straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar, (4) att en sådan skulle utgöra ett effektivt medel för att motverka ett icke önskvärt beteende och (5) att rättsväsendet har resurser för att klara av den belastning som en kriminalisering innebär (Ett reformerat åklagarväsende, SOU 1992:61). Även om utredningen lyfter fram att en kriminalisering av rymning svarar mot godtagbara skyddsintressen och pekar på vissa skäl som talar för en sådan kriminalisering, så bedömer den att de skälen inte är tillräckligt starka. Om den villkorliga frigivningen avskaffas anser utredningen dock att skälen för en kriminalisering av rymning från särskilt kriminalvårdsanstalt framstår som mer övertygande.

Ett antal remissinstanser, däribland *Uppsala universitet* och *Åklagarmyndigheten*, anser i likhet med utredningen att det finns alternativa metoder till kriminalisering som är mer lämpliga och tillräckligt effektiva för att motverka rymningar och andra avvikelser. *Malmö kommun* anser att det är möjligt att uppnå den önskvärda beteendeförändringen på ett mindre ingripande sätt, särskilt vad avser rymningar och avvikelser från anstalt där flera andra sanktioner finns att tillgå. Enligt *Civil Rights Defenders* är det mer ändamålsenligt för syftet om rehabilitering att rymningar har en inverkan på hur permission och villkorlig frigivning utformas.

Regeringen delar inte den bedömningen. Att de som begår brott kan lagföras och att utdömda påföljder kan verkställas på ett säkert sätt är av grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle, särskilt för tilltron till det straffrättsliga systemet. Det kan inte heller uteslutas att vissa personer utgör en fara för samhället om de rymmer eller avviker. Även ur ett brottsofferperspektiv är det därför av stor vikt att utdömda påföljder faktiskt verkställs och att dömda som ska vara frihetsberövade också är det. Det är också angeläget att det finns lämpliga åtgärder för att säkerställa att utlännningar inte vistas olovligt i landet och en del i detta är att beslut om förvar respekteras.

Regeringens krafttag mot den organiserade brottsligheten och de senaste årens lagstiftningsåtgärder med straffskärpningar och utvidgade kriminaliseringar har medfört förändrade förutsättningar för Kriminalvårdens verksamhet. Antalet intagna i häkten och anstalter har ökat och Kriminalvården

gör i sin kapacitetsrapport för 2025–2034 prognosen att ökningen kommer att fortsätta över tid. Kriminalvården är därför föremål för en pågående och omfattande expansion, som kommer att påverka myndighetens förutsättningar att bedriva en säker och kvalitativ verksamhet. För att skapa utrymme i de högre säkerhetsklasserna ökade placeringen av intagna i säkerhetsklass 3 under 2024, vilket enligt Kriminalvården innebar ett ökat medvetet risktagande (Kriminalvårdens årsredovisning 2024, s. 15). Det är mot denna bakgrund särskilt angeläget att Kriminalvården ges de förutsättningar som behövs för att kunna upprätthålla en god säkerhet och att bedriva ett effektivt återfallsförebyggande arbete.

Trots att regeringen har vidtagit ett antal åtgärder och att Kriminalvården bedriver ett intensivt säkerhetshöjande arbete förekommer det fortfarande flera fall av rymning och avvikelse från anstalt varje år. Det visar med tydlighet att det nuvarande sanktionssystemet inte är tillräckligt handlingsdirigerande.

Därtill kommer att regeringen i en proposition som beslutades den 16 oktober 2025 har föreslagit att den andel av strafftiden som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske ska höjas från två tredjedelar till tre fjärdedelar, till att börja med gällande strafftider på sex år eller mer (Skärpta regler för villkorlig frigivning, prop. 2025/26:34). Det minskar i någon mån utrymmet för att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning.

Även om antalet häktade som rymmer eller avviker är lågt så förekommer det att ett fåtal häktade avviker eller rymmer från häkte eller transporter, samtidigt som intresset av att upprätthålla frihetsberövandet i dessa fall är tydligt.

Antalet avvikningar av personer som avtjänar sluten ungdomsvård har under de senaste åren varit få men de förekommer. Enligt SiS kan det minskande antalet avvikningar kopplas till det säkerhetsarbete myndigheten har vidtagit. Därtill har de lagändringar som genomförts och som kan antas minska risken för avvikningar ytterligare, bl.a. begränsningar i möjligheten att använda elektroniska kommunikationstjänster på särskilda ungdomshem. Det är dock enligt regeringen angeläget att motverka att avvikningar från sluten ungdomsvård förekommer överhuvudtaget.

Även om antalet avvikningar av personer som avtjänar sluten ungdomsvård har minskat betydligt under de senaste åren så är det, på samma sätt som gäller för häktade och intagna i anstalt, avgörande för straffsystemets trovärdighet, legitimitet och effektivitet att verkställighet av sluten ungdomsvård kan genomföras under säkra och trygga former och att en dömd person som ska vara frihetsberövad också är det. Barn som avtjänar sluten ungdomsvård bedöms därtill ofta ha ett stort behov av vård och behandling inte minst utifrån vetskapen om att många barn som är intagna på särskilda ungdomshem har utsatts för olika former av våld. Även ur ett behandlingsperspektiv är det således av stor vikt att fastställda vårdplaneringar kan genomföras för att barn och unga ska kunna tillgodogöra sig den vård och behandling som de bedömts vara i behov av. Vidare finns det en risk att barn och unga som avviker från särskilda ungdomshem återfaller i brottslig verksamhet. Det kan allvarligt skada barnets eller ungdomens hälsa samt möjligheter till återanpassning i samhället och därmed motverka syftet med vården. En åtgärd som minskar risken för att ett barn eller en ungdom som avtjänar sluten ungdomsvård avviker är därför också i någon mening en återfallsförebyggande insats. Regeringen anser mot den

bakgrunden att det finns ett behov av att införa en tydlig reaktion när de som avtjänar slutna ungdomsvård avviker från särskilda ungdomshem. Det sagda gäller även med beaktande av att barn och unga, som SiS för fram, kan ha svårt med impuls kontroll och att överblicka konsekvenserna av sina handlingar i ett längre perspektiv.

När det gäller förvar av utlänningar är frågan något mer komplicerad eftersom det inte handlar om personer som blivit dömda för brott eller att det finns en konkret brottsmisstanke. I de allra flesta fall finns det inte heller någon anledning att befara att den som tagits i förvar är farlig för sin omgivning eller skulle göra sig skyldig till allvarliga brott om han eller hon skulle avvika. Frågan om att motverka rymning av förvarstagna handlar alltså inte i första hand om brottsbekämpning, utan i stället om att säkerställa att en utlänning inte kan vistas olovligt i landet och att beslut om verkställighet respekteras. Det förtjänar dock att påpekas att när det gäller sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar får beslut om förvar endast meddelas om det annars finns risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (10 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen). Det kan alltså finnas ett visst sekundärt intresse av brottsbekämpning i de fallen. Därtill kommer vissa kvalificerade fall av förvar där det kan vara fråga om att skydda Sveriges säkerhet. Det gäller förvarsbeslut i fall som hanteras dels enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, dels enligt utlänningslagen i s.k. säkerhetsärenden. Inte heller när det gäller rymning från Migrationsverkets förvar finns det i dag någon tillämplig sanktion, vilket är otillfredsställande.

Det är visserligen korrekt att det, som *Brottsofferjouren* framhåller, vid riktigt allvarliga fall av rymning och avvikande finns andra brott med höga straffvärden som aktualiseras. Det stora flertalet av de som rymmer eller avviker från t.ex. anstalt gör dock det från en anstalt i säkerhetsklass 3. Det är också främst i dessa fall som *Kriminalvården* anser att en kriminalisering kan verka avhållande.

Mot denna bakgrund gör regeringen sammantaget bedömningen att de nuvarande sanktioner och åtgärder som finns att tillgå inte är tillräckliga och att det därför bör införas en särskild straffbestämmelse som tar sikte på den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem enligt lagen om verkställighet av slutna ungdomsvård, häktad på grund av misstanke om brott eller tagen i förvar enligt utlänningslagen eller lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och som rymmer. Att reglera rymning som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet i stället för att införa en kriminalisering, som *Kristianstads tingsrätt* föreslår, framstår inte som en tillräckligt effektiv metod, bl.a. eftersom det förutsätter att ett annat brott har begåtts. I sammanhanget kan det också noteras att en kriminalisering av rymning redan finns i samtliga nordiska grannländer.

4.5 Utformningen av straffbestämmelsen

Regeringens förslag

Det ska införas en ny straffbestämmelse om rymning i 17 kap. brottsbalken. Straffbestämmelsen ska träffa den som är

1. intagen i kriminalvårdsanstalt eller i särskilt ungdomshem enligt lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård,

2. häktad på grund av misstanke om brott eller intagen i ett häkte eller en polisarrest i avvaktan på att han eller hon ska förpassas till en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem, eller

3. tagen i förvar enligt utlänningslagen eller lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

och som rymmer från en kriminalvårdsanstalt, ett särskilt ungdomshem, ett häkte, en arrest, en undersökningsenhet, en vårdenhets, ett förvar, eller från någon under vars uppsikt han eller hon står med anledning av ett frihetsberövande enligt 1–3.

Straffet för rymning ska vara fängelse i högst två år.

Det ska införas en grov grad av brottet som ges beteckningen grov rymning. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har föregåtts av noggrann planering eller varit organiserad, eller

2. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Straffet för grov rymning ska vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Om gärningen är ringa ska den inte utgöra brott.

Försök till rymning ska kriminaliseras.

Straffbestämmelsen i 21 kap. 7 § brottsbalken, som i dag är betecknat rymning, ska i stället betecknas olovlig avvikelse av krigsman. Den bestämmelsen moderniseras också språkligt och det införs en särskild brottsbeteckning för den grova graden av det brottet.

Straffbestämmelsen om främjande av flykt ska flyttas till 17 kap. 14 § brottsbalken, brottsbeteckningen ändras till främjande av rymning eller flykt och det införs en särskild brottsbeteckning för den grova graden av det brottet med samma kvalifikationsgrunder som för grov rymning.

Utredningens förslag

Som redogörs för under avsnitt 4.4 gör utredningen bedömningen att det inte finns behov av att kriminalisera rymning. Utredningen har dock haft i uppdrag att oavsett ställningstagande i sak föreslå en sådan kriminalisering och har därför lämnat ett förslag. Det förslag utredningen lämnar stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår dock en delvis annan språklig och redaktionell utformning och förslaget omfattar inte det fallet att någon är intagen i ett häkte eller en polisarrest i avvaktan på att han eller hon ska förpassas till en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem. Utredningen lämnar inte heller förslag på en särskild brottsbeteckning för den grova graden av brottet eller en särskild brottsbeteckning för grovt främjandebrott.

Remissinstanserna

Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig om utformningen av straffbestämmelsen.

Enligt *Kriminalvården* förefaller den föreslagna bestämmelsen vara förenad med tillämpningssvårigheter vad gäller bl.a. fullbordanstidpunkten vid rymning från anstalter i säkerhetsklass 3. Myndigheten noterar även att det enligt förslaget ska det vara straffbart att främja rymning av den som är anhållen, men inte för den som är anhållen att rymma. Om denna skillnad är avsedd bör det tydliggöras i författningskommentaren. Även *Åklagarmyndigheten* anser att det behöver analyseras ytterligare vilka frihetsberövanden som ska omfattas av straffansvar för rymning respektive främjande av flykt och om avsikten är att det senare ska ha ett bredare tillämpningsområde än rymning. Enligt myndigheten behöver det också klargöras vilka situationer som främjande av flykt avser att träffa i förhållande till medhjälp till rymning och eller annan medverkan med stöd av 23 kap. 4 § brottsbalken. *Statens institutionsstyrelse (SiS)* anser att det inte ska falla under straffansvar att underlåta att återkomma från en vistelse utanför ett särskilt ungdomshem. Enligt *Brottsförebyggande rådet (Brå)* finns det anledning att se över straffskalan för det föreslagna brottet. *Civil Rights Defenders (CRD)* och *Sveriges advokatsamfund* pekar på förbudet mot dubbelbestraffning.

Skälen för regeringens förslag

Den brottsliga gärningen

Utredningen föreslår att straffansvaret för rymning ska träffa den som är intagen i kriminalvårdsanstalt, häktad med anledning av misstanke om brott enligt 24 kap. rättegångsbalken, eller berövad friheten enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar. Den straffbara gärningen ska bestå i att rymma från en kriminalvårdsanstalt, en arrest, ett häkte, ett förvar, ett särskilt ungdomshem, en undersökningsenhet, en vårdenhets eller från någon under vars uppsikt han eller hon står med anledning av ett frihetsberövande.

Regeringen instämmer i allt väsentligt i det förslaget. Såsom den föreslagna lydelsen är utformad omfattas dock inte en intagen som avtjänar fängelsestraff eller sluten ungdomsvård i häkte (1 kap. 2 § häkteslagen och 9 § strafftidslagen). Det kan t.ex. avse situationer när en intagen i avvaktan på anstaltsplacering inte har förts över från häkte till anstalt efter det att straffet har börjat verkställas. Utredningens föreslagna lydelse bör därför kompletteras så att straffansvaret för rymning även omfattar en sådan situation. Vid främjande av flykt består den straffbara gärningen av att hjälpa en frihetsberövad person att komma lös eller att, sedan personen avvikit, främja hans eller hennes flykt. Det framstår som lämpligt att det straffbara området vid egen rymning i så stor utsträckning som möjligt korresponderar med det som är straffbart enligt den bestämmelsen, dvs. att komma lös.

Typfallet av att rymma, och som i första hand bör vara straffbart, bör därför vara att fly från ett avgränsat område, t.ex. genom att klättra över en mur eller lämna ett område efter att själv eller med hjälp av någon annan

genom yttre åverkan ha påverkat perimeterskyddet eller liknande på ett sätt som möjliggör rymning. Sådana rymningar är dock mycket ovanliga nu för tiden. Mot bakgrund av att t.ex. kriminalvårdsanstalter i säkerhetsklass 3 ofta saknar direkta rymningshinder bör straffansvaret också omfatta fall där en frihetsberövad lämnar den plats där frihetsberövandet verkställs utan att ha tillstånd för att göra det. För att det i ett sådant fall ska vara fråga om en rymning krävs dock att det är tydligt för den intagne var gränsen går för var han eller hon får vistas.

Kriminalvården förutser vissa tillämpningssvårigheter med förslaget bl.a. avseende fullbordanspunkten vid rymning från en anstalt i säkerhetsklass 3. Regeringen har viss förståelse för Kriminalvårdens synpunkt, men vill samtidigt framhålla att det väsentliga för frågan om en rymning har ägt rum ska vara om den verkställande myndigheten har förlorat kontrollen över den frihetsberövade annat än helt tillfälligt. Det innebär att en intagen i anstalt i säkerhetsklass 3 som lämnar anstaltsområdet utan tillstånd som huvudregel kommer att ha begått en gärning som är att bedöma som rymning.

Det är inte ovanligt att frihetsberövade behöver vistas utanför den plats – t.ex. en anstalt eller ett häkte – där det huvudsakliga frihetsberövandet äger rum. En kriminalisering bör därför även omfatta fall där den frihetsberövade rymmer från någon som han eller hon står under uppsikt av. För den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller avtjänar slutet ungdomsvård handlar det typiskt sett om att avvika från en övervakad sjukhusvistelse eller en transport. För den som är häktad kan det handla om att avvika från en särskild undersökningsenhet där den häktade befinner sig för att genomgå en rättspsykiatrisk undersökning eller från en domstolsförhandling. Den som är tagen i förvar kan rymma när han eller hon vistas utanför förvarslokalen under tillsyn, t.ex. vid besök på ambassad, domstol eller sjukhus.

Att inte återkomma från permission eller annan oövevakad vistelse utanför anstalt eller annan institution bör däremot inte falla under straffansvaret eftersom den frihetsberövade då inte tar sig lös utan i stället underlåter att komma tillbaka i tid. Det är endast i Norge som ett sådant agerande är kriminaliserat – de övriga nordiska länderna har undantagit att inte komma tillbaka på utsatt tid från det kriminaliserade området. Eftersom rörelsefriheten inte är lika tydligt begränsad i de fallen framstår det också som svårt att bedöma när straffansvaret i så fall skulle inträda. Inte heller de som avtjänar fängelsestraff med elektronisk övervakning eller är föremål för en frigivningsförberedande åtgärd (hittillsvarande särskild utslussningsåtgärd) bör omfattas av straffansvaret.

Försök kriminaliseras

I jämförelse med andra brott är rymning ett så allvarligt brott att en kriminalisering av försök till brott framstår som befogad. Ansvar för försök till rymning skulle t.ex. kunna aktualiseras om någon försöker ta sig ut från ett anstaltsområde men hindras av en kriminalvårdare. En sådan bestämmelse bör därför föras in i 17 kap. brottsbalken.

Straffbestämmelsernas placering och brottsbeteckningar

En brottsbeteckning bör vara kort, informativ och inte förväxlingsbar med andra brottsbeteckningar. Utredningen föreslår att den nya straffbestämmelsen ska ha beteckningen rymning och placeras i nuvarande 17 kap. 12 § brottsbalken samt att straffbestämmelsen om främjande av flykt ska flyttas till 14 §. Utredningen föreslår också att det brott i 21 kap. 7 § brottsbalken, som i dag betecknas rymning, i stället ska betecknas olovlig avvikelse av krigsman. Regeringen instämmer i utredningens förslag, förutom att främjande av flykt i stället bör betecknas främjande av rymning eller flykt.

När den nya brottsbeteckningen olovlig avvikelse av krigsman införs och främjande av flykt flyttas finns det skäl att också modernisera de bestämmelserna språkligt och att införa en särskild brottsbeteckning för den grova graden av brotten i syfte att det tydligt ska framgå när en gärning hör till brottets grova grad och straffskalan för det grova brottet därmed blir tillämplig (se t.ex. Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott, prop. 2016/17:131 s. 72 och 73 och Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner, prop. 2017/18:59 s. 23). Det behöver också göras en följdändring i 21 kap. 15 § brottsbalken.

Utredningen föreslår inte att det ska införas en särskild brottsbeteckning för den grova graden av rymning. Av de skäl som framgår ovan anser regeringen dock att det finns skäl att införa en särskild brottsbeteckning även för den grova graden av rymning. Grovt brott kan föreligga om en rymning varit väl planlagd och organiserad eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Den situationen att vapen kommer till användning berörs vidare under rubriken konkurrens nedan. Genom att ange kvalifikationsgrunder för grovt brott i lagtexten skapas förutsättningar för att försvårande omständigheter ska få ett tydligt genomslag i rättstillämpningen. Uttryckliga kvalifikationsgrunder ger också ökad förutsebarhet och bättre vägledning för den som ska tillämpa bestämmelsen, vilket leder till en ökad enhetlighet i rättstillämpningen. Det finns därför skäl att ange exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Detsamma gäller även för den grova graden av främjandebrottet.

Straffskalar och påföljdsval

Utredningen föreslår att straffskalan för rymning av normalgraden ska vara fängelse i högst två år och, för grovt brott, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Straffskalan för skyddande av brottsling är böter eller fängelse i högst två år för brott av normalgraden och fängelse i lägst ett och högst sex år om brottet är grovt (17 kap. 11 § brottsbalken). Straffskalan för främjande av flykt är böter eller fängelse i högst ett år för brott av normalgraden och fängelse i lägst sex månader och högst fyra år om brottet är grovt (17 kap. 12 § brottsbalken). Kriminaliseringen av rymning är avsedd att träffa gärningar som är olika straffvärda. Det kan handla om en person som är tagen i förvar och som under en kortare tidsperiod avviker, men också om en koordinerad och beväpnad rymning från en anstalt i säkerhetsklass 1.

Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att de straffskalar som utredningen föreslår är rimliga och ger utrymme för en nyanserad och

väl avvägd straffmätning. Straffskalan för rymning bör därför vara fängelse i högst två år för brott av normalgraden och fängelse i lägst sex månader och högst fyra år om brottet är grovt.

Som *Brå* påpekar innebär den föreslagna straffskalan att den straffrättsliga påföljden i många fall kommer att innebära en lindrigare reaktion än de administrativa bestraffningar som i dag tillämpas vid rymningar. På grund av de starka samhälleliga skyddsintressena som motiverar kriminaliseringen anser regeringen dock att det med hänsyn till brottslighetens art många gånger finns skäl att bestämma påföljden till fängelse, även om varken straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet motiverar det. Hur starkt brottslighetens art talar för fängelse måste dock avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Särskilt om unga lagöverträdare

Utredningen anför att det beträffande den som avtjänar sluten ungdomsvård uppstår en särskild problematik vid påföljdsvalet mot bakgrund av hur dagens påföljdssystem för unga lagöverträdare är uppbyggt. Utredningen anför också att den som redan är intagen för verkställighet av sluten ungdomsvård inte kan avtjäna en annan påföljd.

I denna del konstaterar regeringen att beträffande den som begår ett nytt brott efter att ha dömts till sluten ungdomsvård blir 34 kap. brottsbalken tillämpligt. Regeringen har, i lagrådsremissen Frihetsberövande påföljder för barn och unga, föreslagit att fängelse ska ersätta sluten ungdomsvård som påföljd för den som har begått brott innan 18 års ålder och som ska dömas till en frihetsberövande påföljd. Enligt lagrådsremissen ska reformen träda i kraft den 1 juli 2026. Där föreslås att sluten ungdomsvård ska utmönstras från 34 kap. brottsbalken, men enligt en övergångsbestämmelse ska reglerna i äldre lydelse gälla om ett brott är begånget innan en utdömd sluten ungdomsvård är helt verkställd.

Huvudregeln, enligt 34 kap. 1 §, är att en ny påföljd ska bestämmas för den tillkommande brottsligheten. Som utredningen är inne på kan fängelse och en annan påföljd inte verkställas samtidigt, men det finns inte något hinder mot att den som genomgår sluten ungdomsvård döms till en annan påföljd. Den påföljden får i ett sådant fall verkställas efter frigivning från den slutna ungdomsvården.

Rätten kan också undanröja den tidigare påföljden och döma ut en ny påföljd för den samlade brottsligheten (34 kap. 4 §). Ett sådant beslut får meddelas endast om det finns särskilda skäl och dom meddelas innan den tidigare påföljden helt har verkställts. I sammanhanget bör noteras att det även enligt dagens lagstiftning kan dömas till fängelse för ett brott begånget av någon som inte har fyllt 18 år. Även om 34 kap. 4 § utgör en undantagsbestämmelse finns således ett utrymme för att undanröja en sluten ungdomsvård och döma ut en gemensam fängelsepåföljd för den som ska lagföras för en rymning från sluten ungdomsvård.

Slutligen finns, för den som tidigare har dömts till sluten ungdomsvård, också ett utrymme för rätten att, om det finns särskilda skäl, besluta att även ny brottslighet ska omfattas av en tidigare utdömd påföljd (34 kap. 3 § andra stycket). Syftet med detta undantag är att undvika klart oskäligen resultat som kan uppstå om verkställigheten av ett fängelsestraff skulle rasera pågående eller planerade insatser eller utslussningsåtgärder efter

verkställigheten av slutna ungdomsvård (prop. 2015/16:151 s. 44). Efter som reglerna i 34 kap. ska fortsätta att gälla för den som avtjänar slutna ungdomsvård kommer det finnas kvar ett utrymme för rätten att i undantagsfall besluta att den slutna ungdomsvården ska omfatta även ett brott som är begånget under verkställigheten av slutna ungdomsvård.

Hur påföljden i olika situationer ska bestämmas för unga lagöverträdare som återfallit i brott är en fråga för rättstillämpningen att avgöra efter en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Sammantaget anser regeringen, utifrån det ovan sagda, att det i regleringen finns utrymme för att beakta de särskilda hänsyn som gör sig gällande beträffande unga lagöverträdare.

Mindre allvarliga gärningar ska inte utgöra brott

Straffansvaret för rymning omfattar gärningar som är olika straffvärda. Vid främjande av flykt döms det inte till ansvar för gärningar som är att anse som ringa (17 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken). Inte heller ringa fall av skyddande av brottsling utgör brott (17 kap. 11 § femte stycket brottsbalken). Även när det gäller rymning bör det finnas ett visst utrymme för att kunna bedöma en gärning som så ringa att den inte ska utgöra brott. Det kan t.ex. handla om att en person som är intagen i en anstalt i säkerhetsklass 3 och som under en mycket kort stund lämnar anstaltsområdet. Om en sådan avvikelse vid en helhetsbedömning framstår som mindre allvarlig bör det vara möjligt att anse att gärningen inte utgör brott. Bestämmelsen om mindre allvarliga fall bör dock tillämpas restriktivt och utformas på samma sätt som liknande bestämmelser i brottsbalken har utformats på senare tid. Motsvarande ändring bör göras i bestämmelsen om främjande av flykt i syfte att uttrycka möjligheten till ansvarsfrihet på samma sätt i båda bestämmelserna.

Brottskonkurrens

En gärning som utgör rymning kan i vissa fall även vara straffbelagd enligt andra straffbestämmelser. Då uppkommer frågan om domstolen ska döma för ett eller flera brott. Som utredningen konstaterar leder förslaget att kriminalisera rymning till olika frågor om regelkonkurrens. I fall där samtliga rekvisit i två straffbestämmelser är uppfyllda är utgångspunkten att man dömer för båda brotten, dock med vissa undantag. Ett sådant undantag är om brotten har samma kriminalpolitiska grund. I ett sådant fall dömer man normalt sett endast för det brott som har den strängare straffskalan, men det mindre allvarliga brottet kan vägas in vid bedömningen av brottets allvar, s.k. konsumtion (NJA 2013 s. 397 p. 16).

Om en intagen använder vapen i samband med en rymning kommer det vara möjligt att döma honom eller henne för vapenbrott. Straffskalan för vapenbrott av normalgraden är fängelse i högst fem år (9 kap. 1 § vapenlagen [1996:67]). Med tanke på brottens skilda skyddsintressen bör det i de fallen normalt vara möjligt att döma för båda brotten i konkurrens.

Som utredningen konstaterar framstår behovet av att särreglera främjande av flykt som mindre när rymning kriminaliseras och det i vissa situationer i stället för främjande av flykt kan dömas för medhjälp eller annan medverkan till rymning. *Åklagarmyndigheten* efterlyser också ett klargörande om vilka situationer främjande av flykt avser att träffa i

förhållande till medhjälp till rymning eller annan medverkan med stöd av 23 kap. 4 § brottsbalken. I denna del konstaterar regeringen att kriminaliseringen av främjande av flykt träffar vissa former av frihetsberövanden – den som är anhållen, häktad på annan grund än vid misstanke om brott och den som annars är med laga rätt berövad friheten – som inte täcks av den föreslagna kriminaliseringen av rymning. Främjande av flykt har också ett vidare tillämpningsområde och omfattar även att någon t.ex. döljer den som kommit lös, dvs. en gärning som sker efter det att någon redan har avvikit. Mot denna bakgrund finns det ett fortsatt behov av kriminaliseringen av främjande av flykt. I de fall det finns en överlappning mellan bestämmelserna får det hanteras enligt reglerna om konkurrens.

Förbud mot dubbelbestraffning

Förbudet mot dubbelbestraffning i art. 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll innebär att den som åtalas för rymning inte samtidigt bör bestraffas administrativt för samma gärning med stöd av fängelselagen eller få sin villkorliga frigivning uppskjuten p.g.a. det åtalade beteendet (26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken). Däremot kan en förnyad säkerhetsprövning t.ex. resultera i ett beslut om att en intagen ska placeras på en anstalt i högre säkerhetsklass (2 kap. 1 och 4 §§ fängelselagen) Om verkställigheten avbryts hindrar inte kriminaliseringen av rymning att den tid som avbrottet varat inte räknas som verkställd tid och att frågan om avbrott med anledning av att en intagen avvikit prövas utan dröjsmål när verkställigheten återupptas (12 a kap. 1 och 2 §§ fängelselagen). Ett sådant beslut är inte att se som bestraffning, utan som ett led i att säkerställa att ett utdömt straff avtjänas. Därmed anser regeringen, till skillnad från CRD och Sveriges advokatsamfund, inte att det uppstår en risk för dubbelbestraffning med anledning av den föreslagna kriminaliseringen.

5 En skärpt återfallsreglering

Regeringens förslag

Regeln om straffskärpning vid återfall i brott ändras så att ett återfall kan påverka straffmätningen även om återfallet också har beaktats vid påföljdsvalet. Bland de omständigheter som enligt bestämmelsen särskilt ska beaktas vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen läggs det till dels vilken tid som förflutit mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och den nya brottsligheten, dels om den nya brottsligheten är mer allvarlig än den tidigare brottsligheten. Bestämmelsen justeras även redaktionellt och språkligt.

Möjligheten att överstiga den tillämpliga straffskalan i vissa återfalls-situationer utökas så att det kan ske när någon ska dömas för brott med straffmaximum på sex år eller mer. Regleringen skärps så att tillämpligt straffmaximum kan överstigas med sex år i en sådan situation. Bestämmelsen justeras även språkligt.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer i sak överens med regeringens, men har delvis en annan redaktionell och språklig utformning.

Remissinstanserna

Fleralet remissinstanser, bl.a. *Brottsförebyggande rådet*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Göta hovrätt*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Skyddsvärnet*, *Svea hovrätt*, *Unizon* och *Uppsala universitet*, tillstyrker helt eller delvis förslagen eller har ingen invändning mot dem. *Civil Rights Defenders* och *Uppsala universitet* avstyrker förslaget att straffet vid återfallsbrott ska kunna höjas med sex år utöver maximistraffet i stället för nuvarande fyra år. Det avstyrkta förslaget skulle enligt *Civil Rights Defenders* utgöra en oproportionerlig ökning av den totala strafflängden och skulle riskera att verka kontraproduktivt och *Uppsala universitet* anser att det torde varken finnas en teoretiskt hållbar grund för förslaget eller ett praktiskt behov.

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen) ifrågasätter om förslagen om skärpt syn på återfall kommer att minska brottsligheten. *Kalmar tingsrätt* ifrågasätter om lagstiftarens avsikt att i fler fall möjliggöra en starkare reaktion på återfall i brott uppfylls genom betänkandets förslag. *Göta hovrätt* noterar att bestämmelsen i 26 kap. 3 § brottsbalken och frågan om påföljd vid flerfaldig brottslighet har varit föremål för flera utredningar på kort tid och anser att det finns ett större behov av förändringar av bestämmelsen än det förslag som nu lämnas. *Kristianstads tingsrätt* efterfrågar tydligare vägledning om tillämpningen av 26 kap. 3 § brottsbalken. Enligt *Ekobrottsmyndigheten* bör lagstiftaren för närvarande avvakta med ändringar av 26 kap. 3 § brottsbalken och bereda förslag om att höja straffskalor för olika brott, regler om återfall och misskötsamhet i ett sammanhang. Även *Åklagarmyndigheten* ställer sig tveksam till om ändringarna i 26 kap. 3 § brottsbalken för närvarande bör genomföras, dels med hänsyn till behovet, dels med hänsyn till kommande utredningar som bl.a. syftar till att se över och föreslå ytterligare förändringar avseende straffskalorna och straffmätning vid vissa brott. *Uppsala universitet* anser att det bör övervägas om det är motiverat att genomföra en så pass stor språklig förändring av 29 kap. 4 § brottsbalken som utredningen föreslår och samtidigt inte ta upp bl.a. den teoretiska legitimeringen av återfallsskärpning vid straffmätningen. *Barnombudsmannen* framhåller att den dömdes ungdom är en faktor som alltid måste beaktas och som måste kunna påverka inte bara valet av vilken påföljd som ska dömas ut utan även andra påföljdsrelaterade frågor och att det exempelvis kan handla om hur stränga konsekvenserna ska bli vid återfall i brott samt att detta bör framgå av författningskommentaren till relevanta bestämmelser.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande reglering

Enligt 29 kap. 4 § brottsbalken ska rätten vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom

påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som har förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Tidigare brottslighet har betydelse för påföljdsbestämningen på flera olika sätt. Som framgår av lydelsen av 29 kap. 4 § brottsbalken ska en tilltalads tidigare brottslighet beaktas i första hand vid påföljdsvalet. Att en tilltalad tidigare har lagförts för brott kan då leda till att en strängare påföljd än som annars hade varit nödvändig får väljas. Detta framgår av 30 kap. 4 § brottsbalken. I andra hand kan tidigare brottslighet som har lett till ett fängelsestraff beaktas vid påföljdsbestämningen genom att det straff som återstod att avtjäna vid frigivningen förklaras förverkat helt eller delvis. Först om inte den tidigare brottsligheten kan beaktas på dessa sätt kan det bli aktuellt att med hänvisning till 29 kap. 4 § brottsbalken skärpa straffet, dvs. att döma ut t.ex. ett längre fängelsestraff.

Bestämmelsen om återfallsskärpning blir främst tillämplig i vissa typsituationer. En är när förverkande av villkorligt medgiven frihet inte kan ske, trots att återfallet skett under pågående prøvotid. En annan är när ett förverkande inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser intresset av ett skärpt straff. Detta är särskilt tydligt när det är fråga om återfall i allvarlig våldsbrottslighet. (Se NJA 2012 s. 79 och NJA 2020 s. 564.)

Är det fråga om återfall i allvarlig brottslighet kan enligt 26 kap. 3 § brottsbalken straffskalan överstigas. Har någon dömts till fängelse i lägst två år och begår han eller hon, sedan domen har fått laga kraft, ett nytt brott som är belagt med fängelse i mer än sex år får han eller hon för återfallet dömas till fängelse på viss tid som med fyra år överstiger det högsta straff som kan följa på brottsligheten. Brott som begåtts av någon innan han eller hon fyllt arton år får emellertid inte läggas till grund för en sådan höjning.

Återfallsreglerna i 29 kap. 4 § och 26 kap. 3 § brottsbalken samspelar på så sätt att det inte är aktuellt att mäta ut ett straff som med stöd av 26 kap. 3 § brottsbalken överstiger straffskalan, om inte straffmätningensvärdet bedömts vara så högt vid tillämpning av 29 kap. 4 § brottsbalken.

En skärpt återfallsreglering behövs

Regeringen genomför en omfattande omläggning av kriminalpolitiken som innefattar ett grundläggande perspektivskifte, från gärningsman till brottsoffer och samhällsskydd. För att åstadkomma detta ses centrala delar av strafflagstiftningen över. Synen på hur allvarliga olika brott är har förändrats över tid och lagstiftaren har beträffande flera brott ansett att det finns ett behov av att kunna markera en strängare syn. Nya brott har tillkommit, straff skärpts och straffskalor delats upp (se t.ex. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, prop. 2022/23:53). Att skärpa enskilda straff och att införa nya brott är nödvändigt, men inte tillräckligt. Det behöver även säkerställas att den som återfaller i brottslighet möts av en ändamålsenlig och trovärdig reaktion som överensstämmer med samhällets syn på upprepad brottslighet.

I samband med den straffmättningsreform som gjordes 2010 framhöll regeringen att det var angeläget att regleringen om återfallets betydelse vid

straffmätningen gavs ett tillräckligt genomslag i domstolarnas praxis, vilket inte bedömdes vara fallet (Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m., prop. 2009/10:147). Genom reformen ändrades 29 kap. 4 § brottsbalken i syfte att öka användningen av straffskärpningsmöjligheten och öka enhetligheten i praxis. Bland annat lades i bestämmelsen till ett påpekande om att rätten ska ta hänsyn till tidigare brottslighet ”i skärpande riktning”. Samtidigt togs det bort att hänsyn skulle tas ”i skälig utsträckning”. Som Straffnivåutredningen – vars betänkande låg till grund för 2010 års reform – konstaterade är det svårt att uppskatta i vilken utsträckning återfallsskärpning med stöd av 29 kap. 4 § brottsbalken i praktiken sker (se Straff i proportion till brottets allvar, SOU 2008:85 s. 302 och 303). De lagändringar som gjordes 2010 verkar dock inte ha fått mer än en marginell effekt. Även efter att Högsta domstolen tillämpat bestämmelsen i NJA 2020 s. 564 tycks den inte fullt ut tillämpas i den utsträckning som det varit avsett.

Mot bakgrund av de straffskärpningar och förändringar som skett inom straffrätten under senare tid och av att 2010 års reform inte synes ha fått effekt i praktiken finns det enligt regeringen skäl att se över återfallsregleringen i syfte att skärpa den straffrättsliga reaktionen vid upprepad brottslighet. *Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)* ifrågasätter om förslag om en skärpt syn på återfall kommer minska brottsligheten och anför att utredningen inte har påvisat att förslagen kommer minska återfall och därmed omfattningen av framtida brottsoffer. Enligt regeringen är det dock av väsentlig betydelse för tilltron till påföljdssystemet att samhället kan markera att upprepad brottslighet är allvarligare än enstaka brott.

Utredningen lämnar i syfte att skärpa regelverket förslag som tar sikte på dels straffmättningsregeln i 29 kap. 4 § brottsbalken, dels bestämmelsen i 26 kap. 3 § brottsbalken om förutsättningarna att vid återfall döma till straff som överstiger den tillämpliga straffskalan. Regeringen tar nedan ställning till utredningens förslag.

Återfallet ges större genomslag vid straffmätningen

Utöver vad som nämnts ovan innebär 2010 års reform att en straffskärpning inte får ske om den tidigare brottsligheten har beaktats genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Tidigare fanns det inte något absolut förbud mot straffskärpning i fall då den tidigare brottsligheten hade påverkat påföljdsvalet. Som Lagrådet uppmärksammat (se yttrande över den lagrådsremiss som följde på betänkandet Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, SOU 2021:68) får lagtextens nuvarande utformning till följd att det inte ges något utrymme för domstolen att bedöma om återfallet har beaktats ”i tillräcklig utsträckning” vid påföljdsvalet. Det innebär t.ex. att vid upprepade återfall i brott med måttligt straffvärde där återfallet utgör skälet för att döma till fängelse, finns inte möjlighet att låta återfallet inverka på straffmätningen, eftersom detta då redan beaktats vid påföljdsvalet. Om det i sådana situationer inte finns någon villkorligt medgiven frihet att förverka saknas möjlighet till ytterligare reaktion på grund av återfallet.

Det framgår inte av förarbetena till 2010 års reform varför ”i tillräcklig utsträckning” då placerades så att uttrycket numera endast syftar på för-

verkandet av villkorligt medgiven frihet och inte på påföljdsvalet (jfr Lagrådets ovan nämnda yttrande). Emellertid kan det konstateras att denna ändring är svår att förena med lagstiftarens övergripande syfte med reformen, nämligen att öka användningen av straffskärpningsmöjligheten och att öka enhetligheten i praxis. Det är enligt regeringen angeläget att personer som återfaller i brott kan mötas av en adekvat reaktion från samhällets sida. Samhället måste genom en skärpt reaktion vid återfall kunna markera att upprepad brottslighet är allvarligare än enstaka brott. Det är således otillfredsställande att bestämmelsens nuvarande lydelse innebär att det vid vissa typer av upprepad brottslighet saknas möjlighet att reagera på återfallet genom ett skärpt straff. Därför bör – som utredningen föreslår – uttrycket ”i tillräcklig utsträckning” flyttas så att det tar sikte på såväl påföljdsvalet som förverkandet av villkorligt medgiven frihet. Detta innebär en återgång till vad som gällde innan 2010 års reform och en skärpning av regleringen på så vis att domstolarna vid straffmätningen kommer kunna beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott även om detta också beaktats vid valet av påföljd. Till skillnad från *Kalmar tingsrätt* bedömer regeringen att detta möjliggör en starkare reaktion på återfall i brott.

Utredningen föreslår även vissa ändringar i de omständigheter som enligt 29 kap. 4 § brottsbalken särskilt ska beaktas vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen. En sådan omständighet är enligt bestämmelsens nuvarande lydelse ”vilken tid som förflutit mellan brotten”. Lagtextens formulering återspeglar emellertid inte fullt ut hur bestämmelsen är tänkt att tillämpas. Det framgår nämligen av förarbeten och praxis att vid tidigare längre frihetsberövanden ska utgångspunkten i stället vara tiden för frigivningen (se prop. 2009/10:147 s. 46 och NJA 2020 s. 564 p. 20). Regeringen instämmer därför med utredningen att bestämmelsen bör kompletteras så att detta förhållande kommer till uttryck direkt i lagtexten. Bestämmelsen bör alltså ändras så att det framgår att vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen ska det särskilt beaktas tiden mellan brotten eller tiden mellan villkorlig frigivning och den nya brottsligheten. Att regleringen görs tydligare kommer enligt regeringens bedömning leda till att återfallet beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen i fler fall än i dag.

Enligt lagtexten ska vidare särskilt beaktas att ”brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig”, med vilket avses att straffvärdet är minst omkring ett års fängelse. Utredningens förslag innebär att det i anslutning till denna omständighet görs tillägget ”eller om den nya brottsligheten är mer allvarlig än den tidigare brottsligheten”. Enligt regeringen finns skäl att se med särskilt allvar på ett återfall när detta utgörs av ett brott som är grövre än den tidigare brottslighet som den tilltalade gjort sig skyldig till (jfr propositionen om ändring i brottsbalken m.m. [straffmätning och påföljdsval m.m.], prop. 1987/88:120 s. 53). Så är fallet oavsett om den tidigare eller den nya brottsligheten är sådan att den ska anses vara ”särskilt allvarlig” enligt dagens bestämmelse. Denna omständighet bör därför föras in i regleringen, i enlighet med utredningens förslag.

I syfte att göra 29 kap. 4 § brottsbalken mer lättillgänglig föreslår utredningen därtill en omstrukturering av bestämmelsen, vilket bl.a. *Åklagarmyndigheten* välkomnar. Utredningens förslag innebär bl.a. att

bestämmelsen delas upp i två stycken och att det i det andra stycket införs en numrerad uppräkningslista i fyra punkter av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen. Därtill föreslås vissa språkliga ändringar i det första stycket. Något hinder mot att genomföra den typ av ändringar som utredningen föreslår, utan att samtidigt behandla de bredare frågor som *Uppsala universitet* tar upp i det sammanhanget, finns inte enligt regeringen. Regeringen instämmer i att bestämmelsen bör göras mer lättillgänglig och ställer sig därför i sak bakom utredningens förslag även i denna del. Emellertid bör den numrerade uppräkningslistan utformas i tre i stället för fyra punkter. Med hänsyn till att de tre avslutande omständigheterna i bestämmelsen tar sikte på brottslighetens karaktär, och eftersom förhållandet ”om brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig” språkligt syftar tillbaka på den föregående omständigheten, bör alla dessa omständigheter hållas ihop i en punkt. Utredningens förslag bör även i viss mån justeras språkligt.

Möjligheterna att överstiga straffskalan vid återfall utökas

Under lång tid har det funnits möjlighet att vid återfall på ett eller annat sätt gå utöver den för brottsligheten tillämpliga straffskalan. En sådan återfallsregel återinfördes 1981 i 26 kap. 3 § brottsbalken i samband med att möjligheten för domstolen att välja internering som påföljd avskaffades. Avsikten var inte att åstadkomma en generell höjning av straffnivån utan i första hand att möta de strafftider som tidigare dömts ut genom interneringspåföljden. Det var i det sammanhanget främst fråga om att träffa särskilt allvarlig brottslighet i vissa typfall där internering ofta hade tillämpats som påföljd, t.ex. upprepad och särskilt allvarlig våldsbrottslighet, men också återfall i vissa speciella förmögenhetsbrott med våldsinslag såsom väpnade post- eller bankrån. Bestämmelsen skulle aktualiseras främst vid upprepad återfall. Det konstaterades att bestämmelsen skulle bli tillämplig bl.a. när återfallet gällde mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, våldtäkt, grov otukt med barn, grovt rån, mordbrand samt vissa allmänfarliga brott. (Se propositionen om interneringspåföljdens avskaffande och straffet för grovt narkotikabrott m.m., prop. 1980/81:76, s. 52, 57 och 58.)

Bestämmelsen har i de delar som nu är aktuella stått oförändrad sedan 1981. Samtidigt har rejäla straffskaleskärpningar avseende såväl minimistraff som maximistraff beslutats för många brottstyper. Därtill har nya gradindelningar fått återverkningar för bestämmelsens tillämplighet i förhållande till vissa brott som pekades ut i de ursprungliga förarbetena. Denna följd tycks inte ha uppmärksamats särskilt i de lagstiftningsärenden där straffskalorna förändrats. Mot den bakgrunden föreslår utredningen flera ändringar i paragrafen. *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* anser att det med hänsyn till straffskärpningar som skett under senare tid finns skäl att se över 26 kap. 3 § brottsbalken, men uppmärksammar att det pågår en översyn av straffskalorna och reformering av påföljdssystemet och anser bl.a. att där aktuella frågor och utredningens förslag bör beredas i ett sammanhang samt att det därför bör avvaktas med den ändring som utredningen föreslår. Den översyn som *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* hänvisar till redovisas i

betänkandet En straffreform, SOU 2025:66. Beredningen av förslagen i betänkandet pågår och det finns mot den bakgrunden inte skäl för regeringen att avvakta med att ta ställning till de nu aktuella förslagen.

Utredningen föreslår att det för att 26 kap. 3 § brottsbalken ska vara tillämplig inte längre ska krävas att återfallet ska vara belagt med fängelse i mer än sex år, utan i stället fängelse i sex år eller mer. Bestämmelsens nuvarande utformning innebär att exempelvis människorov, mindre grovt brott, grovt olaga tvång, grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, hedersförtryck, våldtäkt, våldtäkt mot barn, grov stöld, inbrottsstöld, rån, grovt bedrägeri, grov förskingring, grov trolöshet mot huvudman och grovt skyddande av brottsling inte omfattas av tillämpningsområdet. Det rör sig om allvarlig brottslighet, varav i viss mån sådan som lyftes fram särskilt i förarbetena till 1981 års reform. Inte sällan är det fråga om brott som begås inom den organiserade brottsligheten. Att den typen av brottslighet faller utanför tillämpningsområdet för regleringen är enligt regeringen inte tillfredställande. Som uppräknningen visar skulle utredningens förslag innebära att tillämpningsområdet för bestämmelsen utvidgas betydligt. Åklagarmyndigheten framför att i förhållande till vad avsikten ursprungligen var, omfattar den föreslagna lydelsen en helt annan typ av brottslighet, utan våldsinslag, såsom grov stöld, inbrottsstöld och grovt bedrägeri. Regeringen konstaterar emellertid att lagstiftaren gett uttryck för en sträng syn även på denna typ av allvarliga förmögenhetsbrott. Det finns enligt regeringen inte skäl att i nu aktuellt avseende göra skillnad på dessa brott och andra brott med motsvarande straffmaximum. Regeringen instämmer därför i utredningens förslag att 26 kap. 3 § brottsbalken ska ändras så att bestämmelsen är tillämplig när återfallet består i ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i sex år eller mer.

Mot bakgrund av de straffskalehöjningar som skett under senare år finns det enligt utredningen även skäl att höja det antal år som det högsta fängelsestraffet får överstigas enligt bestämmelsen, från fyra till sex år. *Civil Rights Defenders* framför bl.a. att förslaget skulle utgöra en oproportionerlig ökning av den totala strafflängden och att en hårdare bedömning vid återfall i brott signalerar att samhället ger upp i förhållande till den enskilde, något som riskerar att minska motivationen för rehabilitering, samt att förslaget således riskerar att verka kontraproduktivt, medan *Uppsala universitet* anser att det torde varken finnas en teoretiskt hållbar grund för förslaget eller ett praktiskt behov. Åklagarmyndigheten ifrågasätter också behovet, särskilt mot bakgrund av redan genomförda straffskaleskärpningar. Enligt regeringen bör emellertid gränsen för hur mycket det maximala straffet får överstigas stå i proportion till gällande straffskalor. Regeln i 26 kap. 3 § brottsbalken bör därför skärpas genom att det maximala antalet år som det högsta fängelsestraffet får överstigas ändras till sex år. Beträffande *Kristianstads tingsrätts* fråga om tillämpningen av regeln konstaterar regeringen att ändringen innebär ett ökat utrymme för domstolen att beakta återfallet vid straffmätningen när så är aktuellt. Hur stort överstigandet bör vara bestäms av i vilken mån återfallet har påverkat straffmätningen vid tillämpning av 29 kap. 4 § brottsbalken. Beträffande det *Barnombudsmannen* för fram om betydelsen av den dömdes ungdom vid bedömningen av konsekvenserna av återfall konstaterar regeringen att den frågan regleras i 26 kap. 3 § andra stycket respektive 29 kap. 7 § brotts-

balken och att utredningen inte föreslagit någon ändring av regleringen i dessa delar.

När det gäller att den dömda tidigare ska ha dömts till fängelse i lägst två år för att 26 kap. 3 § brottsbalken ska aktualiseras instämmer regeringen med utredningen att denna straffvärdegräns alltjämt är välvägd och inte bör ändras. Regeringen delar inte *Göta hovrätts* uppfattning att det, i syfte att få en mer individualiserad prövning, finns ett större behov av förändringar av bestämmelsen än det förslag som lämnats av utredningen.

Utredningens förslag innebär att 26 kap. 3 § brottsbalken modifieras språkligt genom att uttrycket ”som är belagt med fängelse” byts ut mot ”för vilket är föreskrivet fängelse”. Ordet ”föreskrivet” används på ett liknande sätt i 26 kap. 1 § brottsbalken medan ordet ”belagt” inte i övrigt förekommer i kapitlet. Bestämmelsen bör därför ändras språkligt på det sätt som utredningen föreslår.

6 Skyddstillsyn i förening med fängelse

6.1 Nu gällande regler

Skyddstillsyn kan användas som påföljd för brott som har fängelse i straffskalan. Vid val av påföljd är fängelse att anse som en svårare påföljd än skyddstillsyn. Skyddstillsyn kan många gånger väljas som påföljd i situationer där varken brottets straffvärde, art eller den tilltalades tidigare brottslighet talar för fängelse som påföljd. Skyddstillsyn kan dock i vissa fall även användas om det råder en presumtion för fängelse, genom att skyddstillsynen förenas med en föreskrift om behandling eller samhällstjänst.

Vidare är det enligt 28 kap. 3 § brottsbalken möjligt att kombinera en skyddstillsyn med fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader. I propositionen *Skärpta regler för villkorlig frigivning* (prop. 2025/26:34) föreslås, som en följd av att allmänna fängelseminimum föreslås höjas från fängelse fjorton dagar till en månad, att minimitiden för det fängelsestraff som en skyddstillsyn kan förenas med ska höjas till en månad. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Skyddstillsyn får förenas med fängelse endast om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller den tilltalades tidigare brottslighet (30 kap. 11 § brottsbalken). Villkorlig frigivning ska inte ske från ett sådant fängelsestraff som en skyddstillsyn har förenats med (26 kap. 6 § tredje stycket brottsbalken).

Syftet med att kunna förena skyddstillsynen med fängelse är att det för det gränsskikt, där valet står mellan skyddstillsyn och en betydligt allvarligare påföljd, ska finnas möjlighet att tillföra ett ytterligare ett moment av skärpa. Därigenom finns det, särskilt vad gäller unga lagöverträdare, en möjlighet att i vissa fall undvika långvariga frihetsberövanden (prop. 1978/79:212 s. 55 om ändring i brottsbalken).

Genom kravet på att påföljdsalternativet endast får användas när det är oundgängligen påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde (i praktiken det s.k. straffmätningensvärdet) eller den tilltalades tidigare brottslighet

markeras att det krävs mycket starka skäl för att påföljdskombinationen ska väljas. Denna restriktiva användning av påföljdskombinationen har också bekräftats av Högsta domstolen när det gäller vuxna lagöverträdare (se t.ex. NJA 2019 s. 1032). Särskilt beträffande unga lagöverträdare erbjuder emellertid påföljdsalternativet en möjlighet att undvika ett längre fängelsestraff även när det är brottslighetens art som talar för fängelse (se t.ex. NJA 2015 s. 1024 och NJA 2021 s. 536). Enligt praxis tillämpas påföljdskombinationen som utgångspunkt inte vid straffmättningsvärden som överstiger ett års fängelse. Vid vilka straffmättningsvärden påföljdskombinationen kan utgöra ett alternativ till fängelse beror bl.a. på den lagstadgade maximala längden på det fängelsestraff som en skyddstillsyn kan kombineras med.

6.2 Utökade möjligheter att förena skyddstillsyn med fängelse

Regeringens förslag

Möjligheten att döma till skyddstillsyn i förening med ett fängelsestraff ska utökas på så sätt att den längsta tiden för ett sådant fängelsestraff höjs från tre till sex månader.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Arbetsmiljöverket*, *Brottsförebyggande rådet*, *Folkhälsomyndigheten*, *Lunds tingsrätt*, *Göta hovrätt*, *Göteborgs tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund* tillstyrker eller har inte någon invändning mot utredningens förslag. Även *Ekobrottsmyndigheten* tillstyrker förslaget och anför att utvidgningen ökar möjligheterna att anpassa påföljden och motverka att den enskilde återfaller i brott.

Kristianstads tingsrätt anför att det finns skäl att klargöra hur lagstiftaren ser på frågan om den föreslagna lagändringen påverkar hur påföljdskombinationen kan användas vid s.k. artbrottslighet och i så fall hur.

Norrköpings tingsrätt, som inte har någon invändning mot förslaget, noterar att inga överväganden gjorts om huruvida det skulle vara möjligt att avtjäna även s.k. 28:3-fängelse genom elektronisk övervakning.

Skälen för regeringens förslag

När påföljdskombinationen skyddstillsyn i förening med fängelse infördes 1980 angavs att den övre tidsgränsen för ett sådant fängelsestraff lämpligast borde bestämmas till tre månader, eftersom någon särreglering då inte skulle krävas avseende villkorlig frigivning (som vid den tiden medgavs först efter tre månader). Den övre tidsgränsen överensstämmer emellertid inte längre med regleringen avseende villkorlig frigivning,

eftersom villkorlig frigivning i dag medges vid fängelsestraff överstigande en månad (Vissa reformer av påföljdssystemet, prop. 1997/98:96 s. 123 och 124). I sammanhanget kan nämnas att regeringen i propositionen Skärpta regler för villkorlig frigivning (prop. 2025/26:34) föreslår att alla fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning. Argumentet om att längden på det fängelsestraff som en skyddstillsyn kan förenas med ska korrespondera med reglerna om villkorlig frigivning är således inte längre giltigt. Enligt dagens regler är det, som tidigare nämnts, inte heller möjligt att villkorligt friges från ett fängelsestraff som har dömts ut enligt 28 kap. 3 § brottsbalken (26 kap. 6 § tredje stycket brottsbalken).

Därtill bör det framhållas att längden på ett sådant fängelsestraff som en skyddstillsyn kan förenas med inte har höjts sedan påföljdskombinationen infördes 1980.

I likhet med vad utredningen framhåller talar de återkommande straffskaleskärpningar som har skett under senare år för att maximitiden för det fängelsestraff som en skyddstillsyn kan förenas med bör höjas. Straffskärpningarna har i stor utsträckning bestått i att minimistrafken har höjts, vilket har resulterat i att många gärningar som från början var avsedda att omfattas av tillämpningsområdet för påföljdskombinationen i dag torde falla utanför. Även de lagändringar som genomförts i straffskärpande riktning för lagöverträdare mellan 18 och 21 år, vilka är den primära målgruppen för påföljdskombination, talar för en höjning. En utökad användning av skyddstillsyn i förening med fängelse, som ett alternativ till ett renodlat fängelsestraff, för barn och unga ligger också i linje med de rekommendationer som FN:s barnrättskommitté lämnat till Sverige.

Mot denna bakgrund instämmer regeringen i utredningens bedömning att den maximala längden på det fängelsestraff som en skyddstillsyn kan förenas med enligt 28 kap. 3 § brottsbalken bör höjas. Likaså instämmer regeringen i utredningens förslag om att den maximala längden bör bestämmas till sex månader (i stället för dagens tre månader). Därigenom bedöms påföljdskombinationen kunna tillämpas på gärningar med ett högre straffmättningsvärde än enligt nuvarande praxis, vilket innebär att påföljden även framöver kan utgöra ett reellt alternativ till ett renodlat fängelsestraff.

När påföljdskombinationen infördes, bestämdes minimitiden för det fängelsestraff som skyddstillsynen kan förenas med, det vill säga fängelse 14 dagar, utifrån att den skulle korresponderade med allmänna fängelseminimum (Propositionen 1978/79:212 om ändring i brottsbalken, m.m., s. 54). I propositionen Skärpta regler för villkorlig frigivning (prop. 2025/26:34) föreslås, i likhet med det förslag som utredningen lämnat, att allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad. Till följd därav föreslås även att minimitiden för det fängelsestraff som en skyddstillsyn kan förenas med höjs från 14 dagar till en månad. Skäl för ytterligare höjningar av minimitiden finns inte.

Kristianstads tingsrätt efterfrågar klargörande om de föreslagna ändringarna av 28 kap. 3 § brottsbalken kan påverka i vilken utsträckning påföljdskombinationen kan användas vid s.k. artbrott och i så fall hur. Som framgår ovan följer det av praxis att påföljdskombinationen i vissa fall kan användas även när det är brottets art som talar för fängelse. Enligt Högsta domstolen får kombinationen, i vart fall för vuxna lagöverträdare, användas vid artbrott endast när straffvärdet är så högt att alternativet till

en skyddstillsyn är ett inte helt kort fängelsestraff (NJA 2013 s. 922). Den föreslagna ändringen innebär inte någon ändring i detta avseende. I vilka fall påföljdscombinationen kan tillämpas när det är brottslighetens art som talar för fängelse bör alltså avgöras av domstolarna, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt dagens reglering kan det fängelsestraff som en skyddstillsyn förenas med inte verkställas genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (1 § lagen [1994:451] om intensivövervakning). I propositionen Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning (prop. 2024/25:202) föreslås en ny lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning träda i kraft den 1 januari 2026. I propositionen görs bedömningen att tillämpningsområdet för verkställighet med elektronisk övervakning inte bör utvidgas till att omfatta sådana former av straff som sedan tidigare är exkluderade (s. 31). Mot den bakgrunden kan ett fängelsestraff som en skyddstillsyn förenas med inte heller enligt den föreslagna lagen verkställas genom elektronisk övervakning. Regeringen finner inte heller i detta lagstiftningsärende några skäl för att ändra denna ordning.

Som framgår ovan ska inte heller villkorlig frigivning ske från fängelsestraff som dömts ut tillsammans med skyddstillsyn. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att samma ordning bör gälla även framöver. Den övervakning som är nödvändig efter att frihetsberövandet verkställs tillgodoses genom att skyddstillsynspåföljden alltid har en prövotid om tre år. Därtill kommer att misskötsamhet under anstaltsvistelsen kan hanteras genom att skyddstillsynen undanröjs. På så sätt vilar ett latent hot om att den dömda vid misskötsamhet i stället kan få avtjäna ett längre fängelsestraff, vilket torde verka handlingsdirigerande under anstaltsvistelsen.

7 Vistelseföreskrifter

7.1 Nu gällande regler

Det finns i dagsläget ett flertal möjligheter enligt svensk rätt att begränsa var en dömd person får, eller inte får, vistas. En av frågorna i denna lagrådsremiss är om det bör genomföras ändringar inom ramen för påföljdssystemet eller verkställighetslagstiftningen som innebär utökade eller nya möjligheter att begränsa rörelsefriheten för den som dömts för ett brott.

7.1.1 Grundläggande fri- och rättigheter

Den som är svensk medborgare är enligt 2 kap. 8 § regeringsformen tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Rätten till rörelsefrihet får begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och aldrig utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (proportionalitetsprincipen). Begränsningen får inte heller sträcka sig så

långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen eller stå i strid med skyddet mot diskriminering (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Rörelsefriheten skyddas även genom den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som svensk lag.

Enligt konventionens artikel 5 har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten, utom i de fall som särskilt räknas upp i artikeln, och i den ordning som lagen föreskriver. Att vara lagligen berövad friheten efter fällande dom av behörig domstol är enligt artikel 5.1 a ett tillåtet frihetsberövande.

Enligt artikel 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll har den som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att fritt röra sig där och välja sin bosättningsort. En viktig skillnad mot regeringsformen är alltså att den rörelsefrihet som garanteras av konventionen gäller alla som lagligen uppehåller sig inom ett lands territorium och inte endast svenska medborgare. Vidare har var och en, enligt artikel 8 i Europakonventionen, rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

Såväl rätten till rörelsefrihet som rätten till skydd för privat- och familjelivet får enligt Europakonventionen endast inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag. Inskränkningen måste även vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till exempelvis statens säkerhet, den allmänna säkerheten, upprätthållandet av allmän ordning eller för att förhindra brott och skydda potentiella brottsoffer (ändamålet).

Att rättigheten inte får underkastas andra begränsningar än sådana som är angivna i lag innebär också ett krav på att lagen som sådan måste vara tillgänglig, hålla viss kvalitet samt vara förutsebar, särskilt vad gäller effekterna för den enskilde (laglighetskravet).

För att avgöra om en inskränkning av en rättighet som skyddas av Europakonventionen är nödvändig måste det alltid göras en proportionalitetsbedömning. Det måste helt enkelt finnas en rättvis balans mellan statens intresse av en inskränkning och de individuella rättigheterna som påverkas av en sådan. Frågan som måste ställas är om de åtgärder som föreslås går utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Vid denna bedömning bör hänsyn tas till det identifierade problemets och riskens allvar och karaktär, den geografiska storleken och varaktigheten av inskränkningen samt inskränkningens påverkan på privat- och familjelivet.

Enligt Europadomstolen måste det även kunna förutses att åtgärden kommer att vara effektiv i förhållande till de intressen den är avsedd att skydda för att det ska vara fråga om en godtagbar inskränkning.

Slutligen måste den samlade intensiteten av alla begränsningar av rörelsefriheten bedömas, liksom om det är fråga om inskränkningar av flera rättigheter eller om inskränkningen exempelvis är förenad med elektronisk övervakning. En åtgärd som innebär att rörelsefriheten inskränks i mycket hög utsträckning kan vara att anse som ett frihetsberövande i konventionens mening.

7.1.2 Barnkonventionen

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) innehåller bestämmelser om rättigheter för barn. Som barn räknas varje människa under 18 år. Barnkonventionen gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). All lagstiftning ska utformas i överensstämmelse med bestämmelserna i konventionen.

Av barnkonventionens artikel 3 följer att det vid alla åtgärder som rör barn i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Av konventionens artikel 16 följer bl.a. att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv eller sitt hem. I artikel 40 uppställs krav i fråga om barn som misstänks eller åtalas för eller befunnits skyldigt att ha begått brott. I artikeln understryks bl.a. att barnet har rätt att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde samt som tar hänsyn till barnets ålder och önskvärdheten att främja återanpassning och en konstruktiv roll i samhället. Vidare framgår det att staten ska främja införandet av lagar, förfaranden och myndigheter som är speciellt anpassade för barn som misstänks för, åtalas för eller befunnits skyldiga till brott.

Enligt artikel 12 har barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Bland annat ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras.

Av artikel 28 följer att barnets rätt till utbildning ska erkännas och att åtgärder ska vidtas för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott. Barn ska också skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, från olaglig användning av narkotika och från alla former av utnyttjanden som kan skada barnet i något avseende (artikel 19, 33 och 36).

7.1.3 Befintliga möjligheter att besluta var en dömd person får eller inte får vistas

Övervakning och särskilda föreskrifter vid skyddstillsyn och villkorlig frigivning

Den som har dömts till ett tidsbestämt fängelsestraff ska friges villkorligt när minst två tredjedelar av fängelsestraffet, men alltid minst trettio dagar, har avtjänats. Den som är villkorligt frigiven ska enligt dagens regler ställas under övervakning om det behövs för att minska risken att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Om inte annat har beslutats upphör övervakningen vid prøvotidens utgång (26 kap. 12 § brottsbalken). Prövotiden motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år (26 kap. 10 § brottsbalken). I propositionen Skärpta regler för villkorlig frigivning (prop. 2025/26:34) föreslås bl.a. att den andel av strafftiden som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske ska höjas, att alla fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning, att prøvotiden efter den villkorliga frigivningen ska vara minst två år och att det ska finnas en

presumtion för övervakning under provotiden. Det innebär att den villkorliga frigivningen som utgångspunkt ska vara förenad med övervakning från dagen för frigivningen, såvida det inte saknas anledning att befara att den dömde kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller det annars finns särskilda skäl. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Även den som är dömd till skyddstillsyn ska vara ställd under övervakning. Övervakningen pågår som utgångspunkt från dagen för domen till provotidens utgång. Provotiden löper under tre år från den dag då påföljden började verkställas (28 kap. 4 § brottsbalken).

De närmare bestämmelserna om övervakning samt kontroll- och tvångsåtgärder är, sedan vissa lagändringar trädde i kraft i maj 2021, i princip desamma för skyddstillsynsdömda som för villkorligt frigivna (28 kap. 6 § andra stycket brottsbalken samt Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda, prop. 2020/21:85).

Om det behövs för att minska risken för att den som står under övervakning begår nya brott, eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården besluta om en särskild föreskrift som ska följas av den övervakade. En sådan föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången (26 kap. 16 §).

En särskild föreskrift får avse bl.a. deltagande i programverksamhet, vård eller annan behandling, arbete eller annan sysselsättning samt skyldighet att lämna prover (26 kap. 16 § andra stycket). Därutöver kan föreskriften avse kontrollerat boende eller andra anvisningar om boendet (punkten 6) samt vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas (punkten 7). I propositionen Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning (prop. 2024/25:202) lämnas bl.a. förslag om en ny verkställighetsform benämnd elektronisk övervakning i kontrollerat boende. Som en följd därav föreslås punkten 6 ändras på så sätt att uttrycket kontrollerat boende utgår. Någon ändring i sak är inte avsedd. Även framöver ska det således vara möjligt att föreskriva om placering på särskilt boende, exempelvis ett behandlingshem, med stöd av bestämmelsen. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

För den som döms till skyddstillsyn får även domstolen besluta om en särskild föreskrift enligt 26 kap. 16 § andra stycket 3–8 (28 kap. 6 § andra stycket). Således kan domstolen i brottmålsdomen besluta om en särskild föreskrift som avser vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden som den dömde ska eller inte får vistas.

En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas (26 kap. 14 a §).

Vistelseföreskrifter

Sådana särskilda föreskrifter som avser anvisningar om var den dömde får eller inte får vistas, s.k. vistelseföreskrifter, innebär att den enskildes rörelsefrihet inskränks. Bestämmelsen om vistelseföreskrifter i 26 kap. 16 § andra stycket 7 har relativt nyligen gjorts tydligare. Tidigare angavs i lagtexten att en föreskrift kunde avse vistelseort, medan det alltså numera framgår att en föreskrift får avse även andra anvisningar om platser eller

områden inom vilka den dömd ska, eller inte får, vistas (Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda, prop. 2020/21:85).

Av förarbetena framgår att en vistelseföreskrift kan användas när det är särskilt angeläget att hålla den dömd borta från en viss miljö. En vistelseföreskrift kan exempelvis utgöras av ett förbud att vistas i närheten av ett brottsoffers bostad eller på andra platser där risken för återfall bedöms vara särskilt stor, t.ex. en klubblokal eller liknande. Det kan också handla om ett förbud att vistas på vissa utpekade platser där narkotikaförsäljning är vanligt förekommande eller där kriminellt belastade personer vistas eller bor. Föreskriften kan även gälla en lokal eller bostad som har anknytning till organiserad brottslighet eller ett kriminellt nätverk (prop. 2018/19:77 s. 62–63). Platsen eller området måste anges specifikt i föreskriften och avgränsas tydligt (prop. 2020/21:85 s. 54 och Allmänna råd till 26 kap. 16 § 7 brottsbalken, Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder [KVFS 2011:5], hädanefter FARK Frivård).

Enligt förarbetena bör vistelseföreskrifter användas restriktivt och föregås av en noggrann avvägning utifrån vad som är proportionerligt i det enskilda fallet. Särskilt restriktiv bör tillämpningen vara om det övervägs att låta föreskriften avse en skyldighet för den dömd att vistas på en viss plats eller inom ett visst område; en sådan föreskrift kan endast under mycket speciella omständigheter anses proportionerlig (prop. 2018/19:77 s. 35 och 61–63). Av Kriminalvårdens handbok framgår det att den olägenhet som en vistelseföreskrift kan innebära för den dömd ska vägas mot de effekter som kan förväntas uppnås för att minska risken för nya brott. Även vilken typ av brottslighet som den dömd riskerar att återfalla i har betydelse för bedömningen (Handbok för övervakning [2019:4] s. 88). Under förutsättning att åtgärden anses som proportionerlig, finns det inget hinder mot att en vistelseföreskrift omfattar ett förbud för den dömd att vistas i sin egen bostad (se NJA 2024 s. 850).

Kontrollmöjligheter

Om det behövs för att kontrollera att en vistelseföreskrift följs får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning (dvs. fotboja). Ett sådant beslut får gälla högst sex månader åt gången (26 kap. 17 § brottsbalken).

Ett beslut om elektronisk övervakning ska alltid grundas på en individuell bedömning med beaktande av proportionalitetsprincipen (26 kap. 14 a § brottsbalken och Allmänna råd till 26 kap. 17 § brottsbalken, FARK Frivård). I Kriminalvårdens allmänna råd anges emellertid att i de fall då det anses finnas ett behov av en vistelseföreskrift, finns det i normalfallet också ett behov av att den övervakas elektroniskt (Allmänna råd till 26 kap. 17 § brottsbalken FARK Frivård). Det kan dock finnas situationer där en vistelseföreskrift kan kontrolleras på ett mindre ingripande sätt. Det kan exempelvis handla om att den dömd vistas på institution eller annat boende, eller att det finns ett etablerat samarbete med polisen, som kontrollerar föreskriftens efterlevnad (Kriminalvården, Handbok för övervakning [2019:4] s. 90).

Om det finns anledning till det får Kriminalvården under prövotiden ändra ett beslut om en föreskrift eller om elektronisk övervakning (26 kap.

18 § brottsbalken). Enligt Kriminalvårdens handbok bör behovet av föreskrifter ses över regelbundet under övervakningstiden (Handbok för övervakning [2019:4] s. 91). Kriminalvårdens beslut får överklagas till övervakningsnämnden (37 kap. 7 § brottsbalken).

Om den övervakade bryter mot en föreskrift får Kriminalvården ändra eller ge nya föreskrifter. Om en sådan åtgärd anses otillräcklig, får Kriminalvården meddela en varning (26 kap. 19 § och 28 kap. 7 § brottsbalken). För den som är villkorligt frigiven får övervakningsnämnden, om överträdelsen är allvarlig och det kan antas att den frigivne inte kommer att rätta sig efter Kriminalvårdens åtgärder, förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst 90 dagar per gång. För den som är dömd till skyddstillsyn och som på ett allvarligt sätt bryter mot en föreskrift ska Kriminalvården, om det kan antas att den dömd inte kommer att rätta sig efter Kriminalvårdens åtgärder, begära att åklagare vid domstol för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas (28 kap. 8 § brottsbalken).

Intensivövervakning med elektronisk kontroll

Utöver att Kriminalvården under skyddstillsyn och villkorlig frigivning kan besluta om föreskrifter i form av exempelvis anvisat boende eller vistelseföreskrifter, kan den som dömts till ett fängelsestraff även i vissa andra fall avtjäna detta utanför anstalt.

Exempelvis kan den som dömts till fängelse ges möjlighet att redan innan villkorlig frigivning, som en utslussningsåtgärd (frigivningsförberedande åtgärd), avtjäna en del av strafftiden under kontrollerade former i sin bostad, vilket beskrivs närmare i kapitel 10.

Vidare kan den som dömts till ett eller flera fängelsestraff på sammanlagt högst sex månader, om vissa förutsättningar är uppfyllda, avtjäna detta i sin bostad i enlighet med bestämmelserna i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖVL). Vid sådan verkställighet är den dömd förbjuden att vistas utanför bostaden annat än på särskilt angivna tider. Efterlevnaden av förbudet kontrolleras med elektroniska hjälpmedel (s.k. fotboja). Det är Kriminalvården som prövar om ett fängelsestraff ska verkställas utanför anstalt. Vid verkställigheten ska Kriminalvården även besluta om särskilda föreskrifter, bl.a. vilken bostad den dömd ska ha. Myndigheten får även besluta om förbud för den dömd att vistas på en särskild angiven plats eller inom ett särskilt angivet område och om elektroniska hjälpmedel ska användas även för att kontrollera efterlevnaden av förbudet. I propositionen Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning föreslås att den längsta strafftiden som ska kunna avtjänas i den dömdes bostad höjs till fängelse i högst ett år och sex månader. Därutöver föreslås att en ny verkställighetsform införs; elektronisk övervakning i kontrollerat boende. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026, i fråga om kontrollerat boende föreslås dock att den nya lagen ska tillämpas först från och med den 1 juni 2026 (prop. 2024/25:202).

Ungdomsövervakning

Den 1 januari 2021 infördes påföljden ungdomsövervakning. Tiden för ungdomsövervakning får bestämmas till lägst sex månader och högst ett år (32 kap. 3 a § första och tredje styckena brottsbalken). Under verkställigheten ska den dömda som utgångspunkt vara förbjuden att vistas utanför bostaden under kvällar och nätter på helger (s.k. helghemarrest) (18 § lagen [2020:616] om verkställighet av ungdomsövervakning). Under vissa förhållanden kan helghemarresten ersättas med förbud att under vissa tider vistas på en viss plats eller ett visst område. Det kan handla om en plats eller ett område där det ofta förekommer narkotikahandel eller där den dömda kan antas komma i kontakt med personer i vars umgänge risken för återfall kan antas vara särskilt stor, exempelvis en lokal eller bostad som bedöms ha anknytning till organiserad brottslighet eller ett kriminellt nätverk (prop. 2019/20:118 s. 147). Helghemarresten kan också ersättas med ett förbud att under vissa tider lämna ett visst område, t.ex. hemkommunen, eller en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en viss plats, t.ex. skolan. De rörelseinskränkningar som utgör alternativ till helghemarresten får kombineras. Rörelseinskränkningarna ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel, om det inte finns särskilda skäl mot det (19 §). Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare har gjort en översyn av påföljden vilken redovisas i delbetänkandet Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga (SOU 2024:39). Utredningens förslag bereds i Regeringskansliet.

Administrativa förbud

Kontaktförbud

Bestämmelser om kontaktförbud finns i lagen (1988:688) om kontaktförbud. Ett kontaktförbud innebär ett förbud för en person (förbudspersonen) att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (skyddspersonen) (1 § första stycket). Ett kontaktförbud får bl.a. meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja, otillbörligt övervaka eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2025 finns en presumtion för kontaktförbud om förbudspersonen har dömts för bl.a. viss allvarlig brottslighet i nära relation (1 a §).

Ett kontaktförbud kan i vissa fall gälla en gemensam bostad (1 b §). Ett kontaktförbud kan också utsträckas till att omfatta ett eller flera områden i närheten av skyddspersonens bostad, arbetsplats eller någon annan plats där den personen brukar vistas, s.k. utvidgat kontaktförbud (2 §). Ett utvidgat kontaktförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Har förbudspersonen överträtt ett kontaktförbud, ska beslutet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. I vissa fall kan även ett särskilt utvidgat kontaktförbud meddelas (2 a §). Ett sådant förbud får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där skyddspersonen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Förbudet ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Frågor om kontaktförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av skyddspersonen eller när det annars finns anledning till det (7 §).

Tillträdesförbud och preventiva vistelseförbud

En persons rörelsefrihet kan även begränsas genom lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang samt genom lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Ett tillträdesförbud innebär att en person förbjuds att få tillträde eller vistas på en viss plats. Förbuden gäller för viss tid och överträdelser av förbuden är kriminaliserade.

Sedan den 1 februari 2024 är det även möjligt att meddela en person ett s.k. preventivt vistelseförbud inom avgränsade områden och under vissa förutsättningar, utan att personen dömts för, eller är misstänkt för, att ha begått ett brott. Lagstiftningen syftar till att öka tryggheten i det offentliga rummet och förhindra att brottslig verksamhet utövas där (Preventiva vistelseförbud, prop. 2023/24:57). Ett preventivt vistelseförbud får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns påtaglig risk för att det inom en grupp kommer att utövas viss brottslig verksamhet inom det område där förbudet ska gälla, och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för gruppen medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten (3 §). Det krävs vidare att det är fråga om brottslig verksamhet som har bakgrund i eller är ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken det finns risk för att skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne kan komma till användning, eller på något annat sätt är ägnad att allvarligt skada tryggheten hos allmänheten på platsen (4 §). Förbudet kan kontrolleras elektroniskt (7 §). Överträdelse av ett vistelseförbud, eller hindrande av elektronisk övervakning, är kriminaliserat (29 och 30 §§).

7.2 Vistelseföreskrifter ska meddelas för dömda som är involverade i, eller har kopplingar till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet

Regeringens förslag

En vistelseföreskrift ska beslutas om

- den dömda är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet, och
- det finns en risk för att den dömda kommer att begå eller på annat sätt medverka till allvarlig brottslighet på en viss plats eller ett visst område.

En vistelseföreskrift som beslutats i enlighet med ovan ska, om det inte är uppenbart obehövt, förenas med elektronisk övervakning.

Utredningens bedömning och förslag

Utredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen anser inte att det finns behov av att, i förhållande till dömda personer som bedöms vara involverade i en kriminell gruppering eller motsvarande, införa ytterligare begränsningar i fråga om var de får eller inte får vistas. Utredningen lämnar i enlighet med uppdraget ett alternativt förslag om införandet av ett s.k. särskilt vistelseförbud. Utredningens alternativa förslag överensstämmer delvis med regeringens men innebär, till skillnad från regeringens förslag, att beslutet om en begränsning av rörelsefriheten utgör en del av påföljdssystemet.

Remissinstanserna

Ett stort antal remissinstanser, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Föreningen Civil Rights Defenders*, *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Eskilstuna tingsrätt*, *Göta hovrätt*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Kristianstads tingsrätt*, *Skyddsvärnet*, *Solna tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten*, delar utredningens bedömning att det saknas skäl att införa ett särskilt vistelseförbud som kan dömas ut tillsammans med ett fängelsestraff och avstyrker eller står inte bakom utredningens alternativa förslag.

Justitiekanslern delar utredningens bedömning om att ett särskilt vistelseförbud inte bedöms öka samhällsskyddet på ett robust och bestående vis, i jämförelse med redan befintliga möjligheter i kombination med övriga föreslagna åtgärder.

Eskilstuna tingsrätt ser svårigheter när det gäller tillämpningen av den föreslagna regleringen. Enligt tingsrätten krävs det, för att rätten ska kunna meddela ett särskilt vistelseförbud, en tydlig beskrivning av såväl det geografiska område som förbudet avses gälla inom, som skälen för att den dömda inte ska få vistas där; vem som är ansvarig för att lägga fram sådant underlag framgår emellertid inte av utredningens förslag. Även *Lunds tingsrätt* ifrågasätter att domstolen kommer att ha tillgång till ett tillräckligt utförligt underlag för att kunna göra en välgrundad bedömning av hur omfattande en inskränkning bör vara. *Svea hovrätt* pekar på att det i utredningen saknas närmare överväganden om hur domstolen i samband med huvudförhandlingen ska kunna bedöma framtida risk för återfall inom ett visst geografiskt område. *Göta hovrätt* anför att en sådan framtida riskbedömning är förenad med stor osäkerhet och att det framstår som mycket svårt för domstolen att göra en rättssäker bedömning.

Eskilstuna tingsrätt, *Lunds tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt* och *Svea hovrätt* ifrågasätter möjligheterna för domstolen att redan vid tidpunkten för brottmålsdomen göra en individualiserad bedömning, eftersom relevanta förhållanden kan ändras i tiden därefter. Samtliga av dessa framför att den nuvarande ordningen, där Kriminalvården – som ansvarar för rehabiliteringen av den dömda – gör bedömningen i samband med frigivningen, är mer lämpligt. *Stockholms tingsrätt* anför också att det föreslagna systemet riskerar att bli närmast schabloniserat och schematiskt. Även *Kriminalvården* lyfter risken för att ett särskilt vistelseförbud kan komma att avse en plats som inte längre är relevant vid den villkorliga frigivningen.

Skälen för regeringens bedömning

Ytterligare åtgärder behövs för att minska risken för brottslighet på en viss plats eller inom ett visst område

Samhället har genomgått stora förändringar de senaste åren. Sett över tid har det skett en ökning av bl.a. grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar och den systematiska och organiserade brottsligheten har kommit att påverka allt fler delar av samhället. Dödligt skjutvapenvåld bland yngre män, främst i storstadsområden och i offentliga utomhusmiljöer inom ramen för olika konflikter, har blivit vanligare (Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, SOU 2021:68 s. 50–51). Brottsligheten drabbar i allt högre utsträckning tredje man och den grova brottsligheten har krupit allt längre ner i åldrarna.

I ett flertal rapporter och studier framhålls att vissa geografiska platser har betydelse för framväxten och upprätthållandet av normbrytande och kriminella beteenden (s.k. kriminella arenor). Inom dessa områden kan kriminella miljöer växa fram och individerna kan komma i kontakt med personer som redan är benägna att begå brott. Det kan också vara fråga om små, väl avgränsade platser där brottsaktiviteten är särskilt hög (s.k. hot spots), exempelvis platser i bostadsområden som kontrolleras av kriminella nätverk och som kännetecknas av att ett eller flera nätverk anser sig ha ensamrätt att styra över exempelvis narkotikaförsäljningen i området (se bl.a. Brå, Narkotikamarknader, rapport 2010:10 s. 66–71).

I den lägesbild som 2023 publicerades av myndigheterna i satsningen mot organiserad brottslighet (OB-satsningen) bedömdes den geografiska utbredningen av organiserad brottslighet och dess påverkan på lokalsamhället som ett av fyra områden som har påverkan på satsningen mot sådan brottslighet och på samhället i stort. Även i tidigare rapporter har uttryckts att territoriell samhörighet kan utgöra en grund för lojalitet inom kriminella nätverk (Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023, s. 3).

Kriminella nätverks närvaro, inflytande och synlighet i vissa bostadsområden har identifierats som åtminstone en av förutsättningarna för ett ständigt inflöde av barn och unga i brottsliga verksamheter och barn som vistas utan tillsyn har bedömts som extra sårbara (Brå, Barn och unga i kriminella nätverk, rapport 2023:13). Inom sådana miljöer fungerar ofta äldre kriminella individer som förebilder för barn och yngre personer. Denna tendens är som störst där det finns nätverk och grupper som försöker kontrollera ett avgränsat geografiskt område. Processen att involvera unga i kriminalitet inleds redan när tongivande äldre gör sig synliga i bostadsområdet och det går att se tendenser av att sådana inträdesprocesser går fortare i dag än för tio år sedan.

Även senare rapporter ger stöd åt att framför allt allvarlig brottslighet, så som skjutningar och sprängningar, har en tydlig geografisk koppling och är koncentrerade till vissa områden (Brå, Var inträffar skjutningar och sprängningar?, rapport 2025:8). Nivåerna av skjutningar och sprängningar är framför allt avsevärt högre i områden med hög social utsatthet, lågt valdeltagande och där boende upplever att det finns problem med olika ordningsstörningar. Nivåerna är även högre i områden med hög utflyttning, hög befolkningstäthet, en stor andel ungdomar och lågt förtroende för polisens sätt att behandla misstänkta (s. 27).

Staten har en skyldighet att skydda sina medborgare från brott och därmed även en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att minska brottsligheten och öka tryggheten för såväl dem som är direkt drabbade som för dem som lever i en miljö där det finns en risk för att tredje man skadas. Utformningen av straffsystemet, men också straffverkställigheten, utgör en central del av detta. Regeringen genomför en omfattande omläggning av kriminalpolitiken och ett flertal åtgärder har redan vidtagits i syfte att anpassa straffsystemet för att tillgodose dessa intressen. Ovanstående redogörelse, om den betydelse som miljön kan ha för brottsdeltagandet och framväxten av kriminella karriärer, talar dock för att ytterligare begränsningar bör införas i fråga om var en dömd person får vistas.

Ytterligare begränsningar om var en dömd person får vistas bör genomföras inom ramen för verkställighetslagstiftningen

Begränsningar i fråga om var en person får vistas bedöms kunna ha positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet. Detta får visst stöd av rapporten Barn och unga i kriminella nätverk – En studie av inträde, brott, villkor och utträde, av vilken det framgår att i de fall äldre kriminella är frånvarande i ett visst område under längre tid, t.ex. för att de är frihetsberövade eller har flyttat, bidrar detta till en minskad kontroll av unga och gör det även lättare för unga att hoppa av (Brå 2023:13). Enligt utredningen är det ett rimligt antagande att ett förbud för en dömd person att vistas på vissa platser eller områden kan bidra till att öka tryggheten i det offentliga rummet samt utgöra ett effektivt verktyg för att förhindra en person från att återknyta till sin kriminella miljö rent fysiskt, liksom försvåra rekryteringen av barn och unga.

Som utredningen konstaterar och som framgår av avsnitt 7.1.3 finns det redan i dag möjligheter att begränsa var dömda personer får vistas, bl.a. genom att Kriminalvården kan besluta om vistelseföreskrifter för skyddstillsynsdömda och villkorligt frigivna. I exempelvis Danmark är systemet annorlunda utformat. Där kan i stället domstolen döma ut ett s.k. uppehållsförbud i samband med ett fängelsestraff, vilket innebär att den dömda kan ha ett sådant förbud som väntar efter avtjänandet i anstalt. Frågan är om det finns skäl att införa en liknande möjlighet i svensk rätt.

Utredningens bedömning är att dagens relativt omfattande möjligheter att begränsa en dömd persons rörelsefrihet är tillräckliga, med undantag för att det föreslås att vistelseföreskrifter ska kunna meddelas i syfte att skydda målsäganden (se avsnitt 7.3). Enligt utredningen är framför allt regleringen om vistelseföreskrifter välfungerande och inriktad på att åstadkomma önskade effekter avseende minskad risk för återfall i brott och ökad trygghet i förhållande till vissa platser eller områden.

Som skäl mot att införa ytterligare begränsningar kan exempelvis framhållas att det relativt nyligen införts en möjlighet att meddela preventiva vistelseförbud, att vistelseföreskrifterna har utvidgats och att kontaktförbudslagstiftningen har skärpts. I detta sammanhang kan det även nämnas att ändringarna av regelverket om vistelseföreskrifter (som alltså numera, utöver en specifik vistelseort, kan omfatta även andra anvisningar om vilka platser eller områden som den dömda ska eller inte får vistas inom) har bedömts ha en positiv inverkan vad gäller såväl brottsprevention

som trygghet i de aktuella områdena (Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser, Ds 2023:17 s. 32).

Flertalet remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt*, *Lunds tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt* och *Svea hovrätt*, instämmer också i utredningens bedömning om att de nuvarande möjligheterna att begränsa en dömd persons rörelsefrihet i stort sett är tillräckliga.

Utredningen har emellertid, i enlighet med uppdraget, lämnat ett alternativt förslag om införandet av en sådan typ av uppehållsförbud, med svensk terminologi vistelseförbud, som finns i Danmark. Förslaget innebär att en domstol ska kunna förena ett tidsbestämt fängelsestraff med ett förbud för den dömda att vistas på särskilt angivna platser eller områden, efter det att han eller hon blivit villkorligt frigiven (särskilt vistelseförbud). Utredningen – som inte ställer sig bakom förslaget – och flertalet remissinstanser framhåller dock att den nuvarande svenska regleringen, där begränsningen av rörelsefriheten genom vistelseföreskrifter grundar sig på de omständigheter som föreligger vid tidpunkten för den villkorliga frigivningen, framstår som mer ändamålsenlig.

Den utformning av det särskilda vistelseförbudet som utredningen föreslår förutsätter att domstolen har beaktat någon omständighet som avses i nuvarande 29 kap. 2 a § brottsbalken vid bedömningen av straffvärdet. Bestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken tar sikte på våldsamma uppgörelser mellan kriminella och innebär att vissa omständigheter ska anses som synnerligen försvårande vid bedömningen av straffvärdet för ett visst brott, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp. En första förutsättning är att brottet inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Därutöver krävs att brottet antingen

- innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, eller
- haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne används.

Beträffande förslaget om ett särskilt vistelseförbud, som faller under påföljdsregleringen, kan konstateras att påföljdssystemet för närvarande är föremål för en större översyn och ett flertal ändringar har föreslagits bl.a. i betänkandet En straffreform (SOU 2025:66). Ett av förslagen innebär att den nuvarande 29 kap. 2 a § brottsbalken ersätts med en ny straffskärpningsbestämmelse. Enligt den föreslagna nya bestämmelsen ska det vid bedömningen av straffvärdet, som synnerligen försvårande omständigheter, beaktas om brottet ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Bestämmelsen föreslås också vara tillämplig om brottet innefattat, eller skulle ha innefattat, användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, om vissa ytterligare omständigheter är uppfyllda. Om brottet bedöms ha ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet föreslås att straffvärdet ska kunna höjas med upp till det dubbla (s. 1585). Den särskilda straffskärpningsgrunden som föreslås i betänkandet har alltså en annan utformning och ett vidare tillämpningsområde än den nuvarande särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 a § brottsbalken.

I betänkandet En straffreform föreslås också att ett system med s.k. villkorligt fängelse ska införas. Villkorligt fängelse föreslås kunna förenas med tilläggssanktioner i form av bl.a. övervakning och Kriminalvården föreslås ges möjlighet att besluta om särskilda föreskrifter, inbegripet vistelseföreskrifter, inom ramen för sådan övervakning (s. 822–824 samt s. 830 och 831). Förslagen har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Med hänsyn till bl.a. dessa omständigheter framstår det i nuläget inte som en lämplig lösning att införa ett särskilt vistelseförbud som grundar sig på att domstolen vid straffvärdesbedömningen ska ha beaktat den nuvarande straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken. Det framstår inte heller som möjligt eller lämpligt att i nuläget lämna förslag om ett särskilt vistelseförbud, som en del av påföljdssystemet, som grundas på andra rekvisit än de som utredningen föreslagit.

I stället framstår det som en lämpligare ordning att genomföra ändringar i den nuvarande verkställighetslagstiftningen, närmare bestämt regleringen om vistelseföreskrifter, för att uppnå motsvarande effekter. Som framgår ovan har sådana föreskrifter bedömts effektiva för att motverka att en dömd person efter den villkorliga frigivningen involveras i brottslig verksamhet. Kriminalvården har också sedan tidigare vana av att besluta sådana föreskrifter, utifrån en bedömning av de omständigheter som föreligger vid tidpunkten för den villkorliga frigivningen eller senare under prøvotiden. Därtill kommer att regleringen om vistelseföreskrifter inte endast omfattar dömda som är villkorligt frigivna, utan även personer som dömts till skyddstillsyn. I sammanhanget bör det också framhållas att regeringen i propositionen Skärpta regler för villkorlig frigivning (prop. 2025/26:34) föreslår att samtliga fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning, att prøvotiden efter den villkorliga frigivningen ska vara minst två år och att det ska finnas en presumtion för övervakning under prøvotiden. Genom förslagen kommer alltså en större andel dömda kunna bli föremål för vistelseföreskrifter, vilket bedöms främja möjligheterna att tillse att verkställigheten sker på ett säkert och ändamålsenligt vis.

En vistelseföreskrift ska meddelas om den dömda är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet

Som framgår av avsnitt 7.1.3 ska det, enligt nu gällande regler, vid bedömningen av om det finns skäl att meddela en vistelseföreskrift beaktas om en sådan behövs för att minska risken för att den som står under övervakning begår nya brott, eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Av förarbetena framgår att syftet med en vistelseföreskrift bl.a. är att den ska kunna användas när det är särskilt angeläget att hålla den övervakade borta från en viss miljö. Föreskriftsmöjligheten kan exempelvis användas för att förhindra att den dömda uppehåller sig i en kriminell miljö där han eller hon riskerar att utsättas för sådan påverkan som är negativ för hans eller hennes anpassning i samhället (Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning, prop. 2018/19:77 s. 62). Även av Kriminalvårdens allmänna råd framgår det att en vistelseföreskrift främst ska användas i kontrollsyrte när det är särskilt angeläget att hålla den övervakade borta från en viss miljö

(Allmänna råd till 26 kap. 16 § andra stycket 7 brottsbalken, FARK Fria-vård).

Vid bedömningen av om det finns skäl att meddela en vistelseföreskrift torde alltså redan i dag sådana omständigheter som kan anses innebära en ökad risk för att den dömda återfaller i brott på en specifik plats eller inom ett visst område beaktas, exempelvis att den dömda har kopplingar till ett kriminellt nätverk eller liknande. Enligt regeringen finns det emellertid skäl att, utifrån den rådande samhällsutvecklingen, i lag ange att vistelseföreskrifter ska meddelas om vissa omständigheter föreligger. Frågan är hur en sådan reglering närmare bör utformas för att uppnå avsedda effekter och samtidigt möta de krav som uppställs i förhållande till föreskrifter som innebär en begränsning av rörelsefriheten.

Enligt utredningens alternativa förslag om ett särskilt vistelseförbud ska i första ledet beaktas dels brottslighetens karaktär, dels om brottet innefattat användning av vapen eller sprängämnen eller om brottet varit kopplat till en konflikt mellan grupper i vilken skjutvapen, sprängämnen eller liknande ämne använts.

Den föreslagna utformningen har enligt utredningen sin grund i de svårigheter som ansetts finnas med att definiera vad som utgör ett kriminellt nätverk, vilket även berörts i tidigare lagstiftningsärenden (se bl.a. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, prop. 2022/23:53 s. 38, 67 och 68). Utredningens ställningstagande i detta avseende är emellertid relaterat till att förslaget om ett särskilt vistelseförbud skulle utgöra en del av straff- och påföljdsregleringen, dvs. vara hänförligt till en nivå i straffsystemet där legalitets- och förutsebarhetskrav gör sig särskilt starkt gällande. En ändring av regelverket om vistelseföreskrifter faller emellertid i stället under regleringen beträffande straffets verkställande. Dessa regler hör systematiskt till förvaltningsrätten, vilket innebär att delvis andra hänsyn gör sig gällande och att straffrättsliga principer därmed kan tillmätas något mindre betydelse. Mot den bakgrunden bedöms det möjligt att utforma rekvisiten på ett något mer lättillgängligt och direkt sätt än vad som föreslagits av utredningen beträffande det särskilda vistelseförbudet. För vistelseföreskrifterna finns inte heller samma stränga krav på hänsyn till beskaffenheten av det brott som den dömda avtjänar ett straff för, utöver att detta självklart måste beaktas som en del i bedömningen av risken för fortsatt brottslighet samt vid proportionalitetsbedömningen. Mot den bakgrunden framstår det som en lämpligare ordning att i första ledet låta bestämmelsen utgå från den anknytning som den dömda har till en viss grupp eller motsvarande.

Frågan är då hur ett sådant rekvisit bör utformas i lagtexten. Utredningen behandlar denna fråga i förhållande till förslaget om begränsningar av möjligheten till permission för vissa intagna (se avsnitt 9.3). Som utredningen och *Civil Rights Defenders* konstaterar i förhållande till det förslaget saknas det i svensk rätt en definition av begreppen kriminellt nätverk och kriminell gruppering. Begrepp som gängkriminalitet, organiserad brottslighet, kriminella miljöer och kriminella nätverk användas inte sällan synonymt för att beskriva brottslighet som innebär någon form av samverkan inom en struktur. Det är således inte alldeles självklart hur ett rekvisit som är avsett att ta sikte på en dömd persons koppling till sådan brottslighet eller sådana miljöer ska vara utformat. I likhet med vad flera

remissinstanser påtalar är det emellertid av vikt att det rekvisit som används är tillräckligt tydligt, träffsäkert och tillämplbart.

Enligt utredningens alternativa förslag, i förhållande till begränsningar av möjligheterna till permission, bör rekvisitet utformas på så sätt att det i lagtexten anges att det särskilt ska beaktas om den dömde är ”involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande”. I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1), hädanefter FARK Fängelse) uttrycks, i förhållande till permissionsprövningen, att det särskilt ska beaktas om den intagne är ”medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet”.

När det gäller hur grupperingen eller nätverket bör beskrivas är det av vikt att begreppet inte blir alltför snävt, eftersom organiserad brottslighet eller kriminella grupperingar kan vara strukturerade på flera olika sätt. I förhållande till syftet med den föreslagna regleringen om vistelseföreskrifter, samt den begränsning av rörelsefriheten en sådan föreskrift innebär, får tillämpningsområdet inte heller bli alltför vidsträckt. Regeringen anser därför att det är mest lämpligt och ändamålsenligt att utforma bestämmelsen utifrån att det ska vara fråga om ”en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet”. Därigenom möjliggörs att hänsyn kan tas till att sådana grupper kan vara strukturerade på olika sätt, med mer eller mindre organisationsgrad. Samtidigt begränsas tillämpningsområdet genom att grupper som ägnar sig åt mindre allvarlig brottslighet inte omfattas.

Nästa fråga är då hur det rekvisit som tar sikte på den dömdes koppling till gruppen bör utformas. I exempelvis Polismyndighetens rapport Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige (2024) görs en indelning som utgår från att en person kan vara ”aktiv” i ett kriminellt nätverk, respektive ”kopplad till” ett kriminellt nätverk. Polismyndighetens beskrivning, som innebär att det tydliggörs att det kan vara fråga om olika involveringsgrad, liknar alltså den som finns i Kriminalvårdens riktlinjer och som redogörs för ovan. Utredningen har föreslagit begreppet ”involverad i” och beskrivit att detta bör kunna omfatta olika grader av involvering, det vill säga även mer perifer sådan, så som att den dömde har kopplingar till en kriminell gruppering. Enligt regeringen finns det emellertid en risk att en utformning som endast innefattar rekvisitet ”involvering” blir alltför snäv, eftersom involvering torde kräva ett visst mått av aktivt deltagande. Mot den bakgrunden anser regeringen att det uttryckligen bör framgå av lag att det såväl kan vara fråga om ”involvering i” som ”koppling till” en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet”. En sådan utformning av bestämmelsen innebär att Kriminalvården ska beakta omständigheter som liknar de som myndigheten redan i dag beaktar vid sina bedömningar, vilket bedöms främja en enhetlig tillämpning. Regeringen återkommer till vad som avses med ”allvarlig brottslighet”.

Det ska även finnas en risk för att den dömde kommer att begå eller på annat sätt medverka till allvarlig brottslighet på platsen eller i området

Utredningen föreslår att en ytterligare förutsättning för att ett särskilt vistelseförbud ska kunna meddelas är att det med hänsyn till risken för att den dömde kommer att återfalla i allvarlig brottslighet på platsen eller i området kan finnas ett behov av att begränsa den dömdes närvaro där. Ett

sådant rekvisit är enligt utredningen påkallat utifrån det syfte som den föreslagna regleringen har, nämligen att minska den brottsliga aktiviteten inom ett visst område, att skydda allmänheten och motverka våldsspiraler. En sådan, eller liknande, avgränsning krävs enligt utredningens bedömning också för att förbudet ska anses som proportionerligt. Regeringen instämmer i denna bedömning. För att den föreslagna bestämmelsen om vistelseföreskrifter ska vara tillämplig bör det därför krävas att det finns en risk för att den dömda kommer att begå eller på annat sätt medverka till allvarlig brottslighet på en specifik plats eller inom ett visst område. Ett sådant rekvisit ligger i linje med tidigare förarbetsuttalanden om att en vistelseföreskrift exempelvis kan gälla en lokal eller bostad som har anknytning till organiserad brottslighet eller ett kriminellt nätverk (prop. 2018/19:77 s. 62 och 63), samtidigt som det tydliggör att det måste finnas en konkret risk som är hänförlig till den specifika individen.

Det föreslagna rekvisitet innebär att det inte är tillräckligt att det finns en mera allmän risk för att den dömda kommer att begå eller på annat sätt medverka till allvarlig brottslighet, utan risken måste bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Riskbedömningen bör således göras utifrån vad som är känt om den dömdes kriminella aktiviteter och dess koppling till den specifika platsen eller området.

Utredningen föreslår att risknivån beträffande det särskilda vistelseförbudet uttrycks med begreppet *risk*. Det innebär att risken inte behöver vara kvalificerad. Den nu föreslagna bestämmelsen om vistelseföreskrifter skiljer sig dock från utredningens förslag om ett särskilt vistelseförbud på så sätt att det är Kriminalvården, i stället för domstolen i samband med en brottmålsdom, som beslutar om vistelseföreskriften. Förslaget om att en vistelseföreskrift i vissa fall *ska* meddelas förutsätter dock alltid, i likhet med förslaget om ett särskilt vistelseförbud, att den person som föreskriften avses gälla för är dömd för ett brott och står under övervakning till följd därav. Vidare gäller en sådan vistelseföreskrift endast fram till dess att påföljden är helt verkställd. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att det inte är nödvändigt att uppställa ett högre krav beträffande risknivån. Det är emellertid inte tillräckligt att det är fråga om en obetydlig eller oklar risk.

Beträffande vilken brottslighet som är att anse som allvarlig har utredningen bedömt att ett straffvärde om åtminstone två år bör gälla som riktmärke. Regeringen instämmer i att det är en rimlig avvägning att ett enskilt brott som har ett straffvärde om två års fängelse eller mer, i sig bör anses som allvarligt. Det innebär att exempelvis grovt narkotikabrott, grovt vapenbrott och allmänfarlig ödeläggelse omfattas, liksom självklart mord eller försök till mord. Det bör emellertid framhållas att bedömningen av om den brottslighet som gruppen utövar är allvarlig bör avgöras genom en samlad bedömning utifrån vad som är känt om de brott som kan knytas till gruppen. Även andra omständigheter än straffvärdet, så som brottslighetens karaktär och frekvensen av brottsligheten, bör således beaktas vid bedömningen.

Sammanfattningsvis bör det alltså i 26 kap. 16 § brottsbalken införas ett nytt stycke med innebörden att Kriminalvården ska besluta en vistelseföreskrift om den dömda är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet och det finns en risk för att

den dömd kommer att begå eller på annat sätt medverka till allvarlig brottslighet på platsen eller i området.

Utformningen innebär att regeln kommer att vara tillämplig för såväl den som står under övervakning efter villkorlig frigivning från ett fängelsestraff, som för den som dömts till skyddstillsyn och som till följd därav står under övervakning (28 kap. 6 § brottsbalken). Den föreslagna regleringen om i vilka situationer en vistelseföreskrift ska meddelas bör dock endast gälla för beslut som meddelas av Kriminalvården (jfr. 28 kap. 6 § andra stycket brottsbalken, av vilken det framgår att även domstolen kan förena en skyddstillsyn med en vistelseföreskrift).

Förslaget om när en vistelseföreskrift ska meddelas innebär inte en begränsning av tidigare förarbetsuttalanden beträffande i vilka situationer vistelseföreskrifter kan meddelas. Även andra hänsyn gäller alltså, bl.a. att utformningen av föreskriften måste vara proportionerlig (se 26 kap. 14 a § brottsbalken) och tidigare förarbetsuttalandena om den restriktivitet som är påkallad vid utformningen.

Misskötsamhet

För den som bryter mot en vistelseföreskrift som meddelats med stöd av den nu föreslagna regleringen kommer Kriminalvården, i likhet med vad som gäller i dag, kunna ändra eller besluta om nya föreskrifter. Om en sådan åtgärd anses otillräcklig kan Kriminalvården meddela den frigivne en varning (26 kap. 19 § och 28 kap. 7 § brottsbalken). Vid allvarliga överträdelse från den som är villkorligt frigiven får övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst 90 dagar per gång. Det kan i detta sammanhang också nämnas att det i propositionen om Skärpta regler för villkorlig frigivning föreslås att reaktionerna vid återfall i brott och misskötsamhet under villkorlig frigivning skärps, bl.a. genom att hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas vid återfall (prop. 2025/26:34 s. 79).

För den som är dömd till skyddstillsyn och som på ett allvarligt sätt bryter mot en föreskrift ska Kriminalvården begära att åklagare vid domstol för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas (28 kap. 8 § brottsbalken).

Några ytterligare åtgärder bedöms i nuläget inte nödvändiga.

Det ska införas en presumtion för elektronisk övervakning

En vistelseföreskrift kan, enligt nu gällande regelverk, förenas med villkor om elektronisk övervakning (26 kap. 17 § brottsbalken). Detsamma bör gälla även för sådana vistelseföreskrifter som beslutas med stöd av den nu föreslagna regleringen för personer som är involverade i, eller har kopplingar till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Frågan är emellertid om det beträffande vistelseföreskrifter som beslutats på denna grund finns anledning att skärpa regelverket ytterligare.

För personer som har ett behov av en vistelseföreskrift följer det av Kriminalvårdens riktlinjer och allmänna råd att det i normalfallet torde finnas ett behov av att föreskriften övervakas elektroniskt (se Allmänna råd till 26 kap. 17 § brottsbalken, FARK Frivård).

Enligt regeringen är även de omständigheter som nu föreslås ligga till grund för när en vistelseföreskrift ska meddelas sådana att det som ut-

gångspunkt bör finnas ett behov av elektronisk övervakning. Genom att förena vistelseföreskriften med elektronisk övervakning är det exempelvis möjligt att på distans kontrollera att förbudet följs. Vetskapen hos den dömda om att en överträdelse kommer att registreras kan också bidra till att förhindra en sådan. Möjligheten till elektronisk övervakning kan även antas medföra att regleringen bli mer resurseffektiv än om en sådan möjlighet saknas. Vidare är den föreslagna bestämmelsen om vistelseföreskrifter för dömda som är involverade i, eller har kopplingar till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet till sin natur sådan – eftersom förslaget syftar till att minska risken för allvarlig brottslighet – att det finns ett behov av att den myndighet som ansvarar för verkställigheten omedelbart får information om överträdelser och därigenom kan vidta åtgärder. Mot denna bakgrund finns det enligt regeringen starka skäl för att i lag tydliggöra att en vistelseföreskrift som meddelas i enlighet med den nu föreslagna regleringen ska förenas med elektronisk övervakning. Utan ett sådant villkor riskerar regleringen att bli tandlös.

Ett beslut om elektronisk övervakning innebär alltid ett ingrepp i den personliga integriteten, liksom i skyddet för privat- och familjeliv. Det bör emellertid framhållas att elektronisk övervakning av en vistelseföreskrift inte innebär att rörelsefriheten begränsas ytterligare för den övervakade, utan endast är ett sätt att kontrollera att förbudet följs och respekteras. En sådan kontroll bedöms förbättra möjligheterna att upprätthålla den allmänna ordningen, förebygga brott samt skydda potentiella brottsoffer; det vill säga skydda de intressen som är centrala för påföljds- och verkställighetsregleringen. Åtgärden kan endast tillämpas mot den som har dömts för ett brott och som ännu inte har avtjänat hela straffet. Därtill kommer att regleringen utgör ett tydliggörande i lag av den ordning som gäller redan i dag (dvs. i de situationer som den nu föreslagna bestämmelsen om vistelseföreskrifter är avsedd att omfatta, förenas en vistelseföreskrift vanligtvis med elektronisk övervakning). Kriminalvården har också möjlighet att anpassa utformningen av den elektroniska övervakningen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Frågan är om det trots det finns anledning att införa en ventil för att ge systemet tillräcklig flexibilitet i proportionalitetshänseende. Exempelvis går det att föreställa sig situationer då en vistelseföreskrift skulle kunna kontrolleras på ett mindre ingripande sätt. Det kan exempelvis handla om att den övervakade vistas på institution eller annat boende där det finns personal som kontrollerar närvaron. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att det bör finnas en möjlighet att underlåta att förena en vistelseföreskrift som meddelas i enlighet med den nu föreslagna regleringen med elektronisk övervakning, om sådan övervakning bedöms som uppenbart obehövlig. En sådan ordning innebär vidare att beslutet om att förena en vistelseföreskrift med elektronisk övervakning kommer att kunna överprövas i sig.

Förslaget är förenligt med straffrättsliga principer och grundläggande fri- och rättigheter

En vistelseföreskrift innebär en inskränkning i den enskildes rörelsefrihet och vissa andra fri- och rättigheter, framför allt rätten till privat- och familjeliv, som beskrivs i avsnitt 7.1.1. Den nu föreslagna bestämmelsen

gällande vistelseföreskrifter innebär, som tidigare nämnts, till stor del ett tydliggörande av den hittillsvarande ordningen när det kommer till dömda som är involverade i, eller har kopplingar till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet och som riskerar att göra sig skyldiga till eller på annat sätt medverka till allvarlig brottslighet på en viss plats eller ett visst område. Förslaget innebär dock en viss ytterligare inskränkning eftersom det anges att en vistelseföreskrift *ska* beslutas i dessa situationer. Det finns därför anledning att belysa frågan om förslagets förenlighet med straffrättsliga principer och grundläggande fri- och rättigheter något ytterligare.

Enligt regeringen är ändamålet med förslaget, nämligen att förebygga och förhindra brott och öka tryggheten i det offentliga rummet, i sig sådant att den begränsning av rörelsefriheten som en vistelseföreskrift innebär är godtagbar i ett demokratiskt samhälle. Regeringen har också gjort bedömningen att den föreslagna utformningen är tillräckligt tydlig och förutsebar för att uppfylla laglighetskravet.

På motsvarande sätt som regeringen konstaterade i samband med införandet av de preventiva vistelseförbuden måste det i sig anses som rimligt att den som riskerar att begå eller på annat sätt medverka till allvarlig brottslighet på en viss plats eller i ett visst område får tåla inskränkningar i sin frihet – ibland även betydande sådana – genom ett förbud att vistas i just det området. För det talar inte bara det allmännas intresse av att förebygga och förhindra brott utan också intresset hos boende och andra som vistas i brottsutsatta områden att själva kunna fritt röra sig och leva i samhället. Som beskrivits ovan har regeringen också bedömt att vistelseföreskrifter utgör en effektiv åtgärd i förhållande till dess syften. Därtill kommer att behovet av att vidta ytterligare åtgärder för att möta de senaste årens brottsutveckling är mycket stort. Samtliga av dessa omständigheter talar för att den föreslagna inskränkningen av rörelsefriheten är ändamålsenlig.

Europadomstolen har vid flera tillfällen prövat inskränkningar i rörelsefriheten, vars syfte varit att bekämpa eller förebygga brott, och funnit att konventionen i sig inte hindrar sådan lagstiftning. Domstolen har bl.a. uttalat att inskränkningar i rörelsefriheten i form av förebyggande åtgärder kan vara motiverade för exempelvis personer som misstänks vara en del av maffian, även utan att frågan prövas i en brottmålsdom. Domstolen uteslöt heller inte att sådana åtgärder kunde få vidtas även efter en frikännande dom om det fortfarande skulle finnas rimlig anledning att tro att personen i framtiden kunde komma att utöva brottslighet (Labita mot Italien, p. 195, nr 26772/95).

Till skillnad från omständigheterna i det redovisade avgörandet, och till skillnad från exempelvis de administrativa vistelseförbuden, utgör den nu föreslagna regleringen en del av verkställigheten av en brottspåföljd. I sådana fall finns ett än mer uttalat utrymme för att begränsa rörelsefriheten (jfr. art. 5.1 Europakonventionen). Sammanfattningsvis bedömer regeringen därför att en sådan form av reglering som nu föreslås i sig utgör en godtagbar inskränkning av rörelsefriheten.

Förslaget är proportionerligt

För att begränsningen av rörelsefriheten ska vara tillåten krävs också att den inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (proportionalitetsprincipen). I denna bedömning ska även inskränkningens påverkan på privat- och familjelivet vägas in. Europadomstolen har vid sådana bedömningar bl.a. fäst vikt vid inskränkningens längd (Fedorov och Fedorova mot Ryssland, nr 31008/02), om hänsyn kan tas till den enskildes personliga situation vid beslutet (Khlyustov mot Ryssland, nr 28975/05) och om beslutet regelbundet omprövas (Miażdżyk mot Polen, nr 23592/07).

När det gäller frågan om proportionalitet bör det återigen framhållas att den föreslagna regleringen endast aktualiseras i de fall då en person dömts för ett brott och alltså avtjänar sitt straff. Det uppställs också ett flertal avgränsande krav för att bestämmelsen ska vara tillämplig, bl.a. måste det ha bedömts finnas en konkret risk för att den dömda kommer att begå eller på annat sätt medverka till allvarlig brottslighet på den plats eller inom det område som föreskriften avser.

Det bör vidare framhållas att Kriminalvården ska göra en noggrann proportionalitetsbedömning vid utformningen av föreskriften (jfr. 26 kap. 14 a § brottsbalken). Föreskriften ska således anpassas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. platsens eller områdets karaktär (exempelvis om det rör sig om ett område där den övervakade bor, arbetar eller går i skolan) samt storleken på förbudsområdet. Detsamma gäller för hur stor del av dygnet, och när på dygnet, som inskränkningen gäller. Härigenom säkerställs att föreskriften inte utformas på ett sätt som går utöver vad som är nödvändigt i det enskilda fallet samt att den, i den utsträckning det är möjligt utan att säkerheten äventyras, kan anpassas till den dömdes behov av att exempelvis genomgå behandling, delta i utbildningsinsatser, utföra arbete eller träffa närstående. Det finns således goda möjligheter att anpassa föreskriften utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Vidare följer det av 26 kap. 16 § brottsbalken att en vistelseföreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången. Denna ordning bör gälla även för en sådan vistelseföreskrift som beslutats enligt den nu föreslagna regleringen. En viss flexibilitet är således inbyggd i regleringen som sådan.

Därtill kommer att Kriminalvården, som redogörs för i avsnitt 7.1.3, har möjlighet att ändra eller upphäva en vistelseföreskrift om förhållandena ändras (26 kap. 18 § brottsbalken). Vidare har övervakaren, det vill säga handläggande frivårdsinspektör, möjlighet att lämna tillfälliga lättnader och undantag från meddelade vistelseföreskrifter (26 kap. 18 § andra stycket brottsbalken). Vid plötsligt uppkomna behov – såsom vid barnafödsel, begravningar eller vid behov av vård och behandling – finns det alltså möjlighet att meddela tillfälliga undantag. Ett beslut om en vistelseföreskrift kan också överklagas.

Även när det gäller den elektroniska övervakningen av vistelseföreskrifterna har det redogjorts för ett flertal rättssäkerhetsgarantier som innebär att förslaget bedöms utgöra en godtagbar inskränkning av rörelsefriheten och säkerställa att övervakningen i det enskilda fallet utformas på ett proportionerligt sätt.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att förslagen är förenliga med såväl Europakonventionens som regeringsformens krav på skydd för grundläggande fri- och rättigheter.

Förslaget möjliggör att särskild hänsyn tas till dömda som är under 18 år

Enligt de förslag som lämnas i lagrådsremissen Frihetsberövande påföljder för barn och unga kommer även barn, det vill säga personer under 18 år, att dömas till fängelse och därmed kunna meddelas vistelseföreskrifter. Frågan är om den nu föreslagna regleringen bör gälla även för personer under 18 år.

Utifrån den samhällsutveckling som har skett när det gäller skjutningar, sprängningar och annan allvarlig brottslighet finns det enligt regeringen ett starkt intresse av att den nu föreslagna regeln om vistelseföreskrifter även ska kunna omfatta övervakade som är under 18 år.

Barn har rätt till skydd mot alla former av våld och utnyttjande. Det följer också av barnkonventionen att barn ska skyddas från att involveras i narkotikahandel och andra former av utnyttjanden som kan skada barnet i något avseende. Inte minst den senaste tidens våldsdåd har visat att de kriminella nätverken inte drar sig för att anlita barn och ungdomar som utförare av skjutningar och sprängdåd. Vidare finns den absoluta majoriteten av rekryteringsbasen till den organiserade brottsligheten finns bland barn och unga personer i socioekonomiskt utsatta områden och nyrekryteringen av barn och unga sker ofta genom äldre barn och ungdomar som är närvarande i området. Förhållandena leder till en återväxt av kriminella genom att nya generationer av barn och unga fostras in i allvarlig brottslighet, vilket är skadligt inte bara för dessa individer utan även för hela samhället.

Regeringens bedömning är att en vistelseföreskrift kan bidra till att förebygga och förhindra att den dömda återfaller i brott. Det gäller även barn. En sådan föreskrift kan också motverka att barn dras in i kriminella miljöer. Således bedöms en vistelseföreskrift främja dömda barns anpassning till samhället (jfr artikel 40 i barnkonventionen och avsnitt 7.1.2). Därtill kommer att den nu aktuella bestämmelsen om vistelseföreskrifter endast föreslås vara tillämplig om det bedöms finnas en risk för att den dömda kommer att begå eller på annat sätt medverka till *allvarlig* brottslighet inom en viss plats eller ett visst område. För att en gärningsperson som är ett barn överhuvudtaget ska dömas till ett fängelsestraff eller en skyddstillsyn krävs att det brott som han eller hon gjort sig skyldig till inte är av helt lindrig karaktär.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att den nu föreslagna regleringen bör och kan gälla även för de dömda som är barn. Detta innebär emellertid inte att särskilda hänsyn inte måste tas till att en vistelseföreskrift inte får bli alltför ingripande för barnet. Som framgår ovan finns det flera säkerhetsventiler i förhållande till regleringen om vistelseföreskrifter, som även möjliggör en nyanserad bedömning utifrån barnets bästa. Exempelvis ska det vid proportionalitetsbedömningen beaktas om den dömda är ett barn. Vidare ska Kriminalvården vid tillämpningen av den föreslagna regleringen, precis som vid alla andra åtgärder som rör barn, i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa i enlighet

med artikel 3 i barnkonventionen. Regleringen är således utformad så att barnets behov av exempelvis utbildning, omvårdnad och kontakter med närstående måste beaktas vid utformningen av föreskriften, och därigenom säkerställs att denna inte blir alltför ingripande för barnet.

7.3 Vistelseföreskrifter ska kunna meddelas i syfte att skydda målsäganden

Regeringens förslag

En vistelseföreskrift ska kunna beslutas om det kan antas behövas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Lunds tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Kriminalvården och Åklagarmyndigheten har inga invändningar mot utredningens förslag om att införa en möjlighet för Kriminalvården att besluta en vistelseföreskrift också i syfte att skapa trygghet för målsäganden. Kriminalvården noterar dock att prövningen av om en vistelseföreskrift ska beslutas utifrån målsägandens behov av trygghet är identisk med den prövning som görs inom ramen för kontaktförbud.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), som anför att elektronisk övervakning kan vara nödvändig för att förslaget ska göra reell nytta, gör bedömningen att förslaget innebär att övervakningen kommer att öka och därmed mängden personuppgifter som behandlas. Förslagets konsekvenser vad gäller behandlingen av enskildas personuppgifter bör enligt myndigheten analyseras vidare i den fortsatta beredningen. IMY anser vidare att det vore en fördel med ytterligare vägledning hur proportionalitetsbedömningen i det enskilda fallet ska göras samt efterfrågar att effekterna av lagstiftningen utvärderas en tid efter dess ikraftträdande.

Advokatsamfundet motsätter sig utredningens förslag och anför att regleringen överlappar den som gäller för utvidgade kontaktförbud, vilket innebär att regelverket blir svåröverskådligt samt medför en risk för att parallella åtgärder beslutas av olika aktörer.

Skälen för regeringens förslag

En vistelseföreskrift ska kunna beslutas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet

Som framgår av avsnitt 7.1.3 krävs, för att en vistelseföreskrift ska få beslutas som ett led i övervakningen vid skyddstillsyn eller under villkorlig frigivning, att det finns ett sådant behov hos den dömda för att minska risken för återfall i brott eller för att underlätta hans eller hennes anpass-

ning i samhället (26 kap. 16 § och 28 kap. 6 § brottsbalken). Syftet är således att föreskriften ska kunna hjälpa, stödja eller kontrollera den dömden. Målet är att föreskriften ska bidra till den dömdes återanpassning och till ordnade levnadsförhållanden. Enligt Kriminalvårdens handbok är den dömdes personliga förhållanden avgörande vid denna bedömning (se Kriminalvården, Handbok om övervakning [2019:4] s. 87).

Även om ett beslut om en vistelseföreskrift redan i dag kan bidra till att skydda samhället och eventuella brottsoffer, saknas alltså för närvarande möjlighet att besluta om sådana föreskrifter om det inte är påkallat utifrån den dömdes personliga förhållanden. Ett behov av en vistelseföreskrift i syfte att skydda målsäganden kan exempelvis finnas om den övervakade avtjänar ett straff för våld i nära relation eller för brottslighet kopplad till kriminella miljöer där det finns en uttalad hotbild.

Den hittillsvarande ordningen innebär att målsägandens behov av trygghet och skydd inte mer direkt kan vägas in vid bedömningen av behovet av vistelseföreskrifter. Detta framstår som otillfredsställande. Som framgår av tidigare avsnitt är en central del i den omläggning av kriminalpolitiken som nu genomförs ett perspektivskifte; från gärningsman till brottsoffer och samhällsskydd. Med det följer ett behov av att tillse att lagstiftningen bidrar till att skydda just brottsoffer. Mot denna bakgrund framstår det som naturligt att målsägandens behov av trygghet får genomslag vid bedömningen av om övervakningen av den dömden ska kunna förenas med en vistelseföreskrift. Regeringen instämmer därför i utredningens förslag om att en vistelseföreskrift ska kunna beslutas i syfte att tillgodose målsägandens behov av trygghet, det vill säga även i sådana fall där det inte går att identifiera ett behov hos den dömden utifrån återfallsrisken eller för att underlätta dennes anpassning till samhället. Detta bör gälla för såväl villkorligt frigivna som skyddstillsynsdömda.

Förslaget innebär i någon mån en utvidgning av möjligheterna att meddela beslut som inskränker den dömdes rörelsefrihet. I likhet med utredningen bedömer regeringen att en sådan utvidgning, som syftar till att öka såväl det allmännas som brottsoffers trygghet, är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. Vikten av att upprätthålla dessa intressen är dessutom sådan att förslaget bedöms som proportionerligt. I synnerhet gäller detta eftersom även sådana vistelseföreskrifter som har till syfte att tillgodose målsägandens behov av trygghet ska användas restriktivt och föregås av en noggrann proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet.

Som *Advokatsamfundet* påpekar finns det inget absolut hinder mot att en vistelseföreskrift och ett utvidgat kontaktförbud löper parallellt. Risker är emellertid begränsade till dömda som står under övervakning efter villkorlig frigivning eller med anledning av en dom på skyddstillsyn. Omfattningen av den risk som samfundet pekar på bör därmed inte överdrivas och regeringen delar inte samfundets uppfattning att regelverket av denna anledning riskerar att bli svåröverskådligt. Det bör vidare uppmärksammas att den presumption för kontaktförbud som bl.a. gäller vid allvarig brottslighet i nära relation avser ordinära kontaktförbud, och således inte utvidgade kontaktförbud. Därutöver gäller för såväl beslut om vistelseföreskrifter som beslut om utvidgade kontaktförbud ett krav på proportionalitet (se 26 kap. 14 a § brottsbalken och 3 § lagen [1988:688]). I en situation där det redan finns ett beslut om utvidgat kontaktförbud har

Kriminalvården vid en senare prövning av behovet av en vistelseföreskrift, och dess omfattning att förhålla sig till kontaktförbudet. Motsvarande gäller för åklagaren, och eventuellt domstol, vid en prövning av frågan om ett utvidgat kontaktförbud i en situation där förbudspersonen har en vistelseföreskrift.

I sådana fall där det bedöms finnas ett behov av en vistelseföreskrift i syfte att tillgodose målsägandens behov av trygghet torde det många gånger finnas anledning att förena föreskriften med elektronisk övervakning. Som *Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)* anför kan förslaget därmed innebära att behandlingen av personuppgifter ökar. När det gäller den elektroniska övervakningen bör det dock framhållas att övervakningen inte innebär att rörelsefriheten begränsas ytterligare för den som föreskriften gäller mot, utan är ett sätt att kontrollera att föreskriften följs. Möjligheten till elektronisk övervakning bedöms förbättra förutsättningarna för att föreskriften ska verka brottsförebyggande och tillgodose de intressen som ligger bakom föreskriftsmöjligheten. Någon utvidgning föreslås inte heller beträffande möjligheterna att förena en vistelseföreskrift med elektronisk övervakning i denna del. Det innebär att det, precis som i dag, måste göras en individuell risk- och proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall gällande behovet av elektronisk övervakning och övervakningens utformning. Den ökade behandlingen av personuppgifter som förslaget i förlängningen kan leda till, om en föreskrift förenas med elektronisk övervakning, bedöms därför som proportionerlig.

7.4 Inga särskilda föreskrifter för kontakter med målsäganden

Regeringens bedömning

Det bör inte införas en möjlighet att besluta om en särskild föreskrift som innebär ett förbud för den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde att kontakta målsäganden.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningen. *Jämställdhetsmyndigheten* motsätter sig utredningens bedömning att det skulle vara olämpligt att införa en möjlighet för Kriminalvården att besluta om en särskild föreskrift som innebär ett förbud för den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde att kontakta målsäganden.

Skälen för regeringens bedömning

Det saknas med dagens regler möjlighet för Kriminalvården att besluta om en särskild föreskrift enligt 26 kap. 16 § brottsbalken som innebär förbud för den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde att kontakta målsäg-

anden. Som framgår av avsnitt 7.1.3 finns det däremot möjlighet att meddela ett kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud i syfte att åstadkomma ett skydd mot våld och andra kränkningar. Ett kontaktförbud omfattar såväl fysiska som digitala kontakter och kan, om det finns skäl därför, förenas med elektronisk övervakning. Vidare är överträdelser kriminaliserade.

Det kan trots detta argumenteras för att införandet av en möjlighet att förbjuda den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde att kontakta målsäganden skulle utgöra ytterligare en signal om den hänsyn som bör tas till brottsoffer vid straffverkställigheten.

Mot detta kan emellertid ställas att det sedan den 1 juli 2025 finns en presumtion för kontaktförbud om den som förbudet avses gälla mot (förbudspersonen) har dömts för brott mot en närstående eller en tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid och brottslighetens straffvärde uppgår till minst sex månaders fängelse (1 a § lagen om kontaktförbud). Vid fridskränkingsbrott kommer det således alltid att råda en presumtion för kontaktförbud med anledning av brottslighetens straffvärde. Detsamma gäller för olaga förföljelse och hedersförtryck, även om parterna inte är närstående eller tidigare närstående eller om brottslighetens straffvärde bedöms understiga fängelse i sex månader (1 a § andra stycket lagen om kontaktförbud). För en intagen som avtjänar straff för ett brott mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid har det vidare införts en skyldighet för Kriminalvården att underrätta Polismyndigheten om tidpunkten för frigivning. I samband med detta ska Kriminalvården även, på begäran av polis eller åklagare, lämna ut uppgifter som kan ha betydelse i frågan om kontaktförbud. Detsamma ska gälla för den som avtjänar straff för olaga förföljelse, hedersförtryck eller överträdelse av kontaktförbud, även om det inte finns någon närståenderelation (36 a § fängelseförordningen [2010:2010]). Sedan tidigare gäller även att målsäganden ska underrättas och ges information om regelverket kring kontaktförbud, om denne uttryckt önskemål därom (36 §). Den skyldighet som domstolar och åklagare har att genast underrätta socialnämnden om beslut om kontaktförbud har också utvidgats till att gälla samtliga kontaktförbud (4 a § förordningen [1988:691] om kontaktförbud).

Därtill kommer att förslaget i avsnitt 7.3, om att en vistelseföreskrift ska kunna meddelas för att tillgodose målsägandes behov av trygghet, även innebär ökade möjligheter att ge målsäganden skydd mot fysiska kontakter. I synnerhet eftersom en sådan föreskrift också kan förenas med elektronisk övervakning.

Regelverket för att ge målsäganden skydd och stöd mot oönskade kontakter har således nyligen ändrats och förstärkts, och fler åtgärder föreslås i denna lagrådsremiss. Mot den bakgrunden finns det enligt regeringen i nuläget inte skäl att införa lagändringar som syftar till att ge Kriminalvården möjlighet att meddela särskilda föreskrifter som innebär ett förbud för den som är dömd till skyddstillsyn eller villkorligt frigiven att kontakta målsäganden.

7.5 Flera särskilda föreskrifter ska kunna beslutas samtidigt

Regeringens förslag

Det ska klargöras i lagtexten att flera särskilda föreskrifter enligt 26 kap. 16 § brottsbalken kan beslutas samtidigt.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över utredningens förslag. Ingen remissinstans motsätter sig förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Enligt den nu gällande lydelsen av 26 kap. 16 § brottsbalken får Kriminalvården besluta om *en* särskild föreskrift som ska följas av den övervakade.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår emellertid att utgångspunkten är att ”en eller flera föreskrifter ska kunna beslutas för att skapa tydlighet och struktur” samt att bedömningen av ”vilka föreskrifter” det ska vara fråga om ska grundas på en bedömning i det enskilda fallet (Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning, prop. 2018/19:77 s. 31). Vidare följer det av 26 kap. 18 § brottsbalken att Kriminalvården får ändra ett meddelat beslut eller besluta om ”nya åtgärder”. Även den formuleringen tyder alltså på att avsikten varit att Kriminalvården ska ha möjlighet att besluta om flera föreskrifter samtidigt.

I likhet med vad som redogörs för i föregående avsnitt är det av vikt att verkställigheten kan utformas på ett sätt som minskar risken för återfall i brott, men som också tillgodoser behovet av skydd för eventuella brottsoffer och samhället i stort. Det måste således finnas utrymme för Kriminalvården att i varje enskilt fall utforma en individualiserad planering som tillmötesgår dessa behov. Mot den bakgrunden instämmer regeringen i utredningens förslag om att det uttryckligen bör framgå av 26 kap. 16 § brottsbalken att Kriminalvården kan besluta om *flera* särskilda föreskrifter i ett enskilt fall.

8 En successiv utslussning vid verkställigheten av fängelsestraff

8.1 Nu gällande regler

Den som döms till fängelse ska som huvudregel avtjäna straffet i anstalt. Utgångspunkten är att tiden i anstalt ska användas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och att negativa följder av frihets-

berövandet motverkas. Verkställigheten ska – utan att kravet på samhällsskydd eftersätts – särskilt inriktas på åtgärder som förebygger återfall i brott (1 kap. 5 § fängelselagen [2010:610]). Sedan en lång tid tillbaka är ordningen därför den att ett fängelsestraff i de allra flesta fall avtjänas i tre steg: i anstalt, genom frigivningsförberedande åtgärder utanför anstalt (permission och särskilda utslussningsåtgärder) samt under provotid efter villkorlig frigivning. Ett fängelsestraff är helt verkställt först vid provotidens utgång, förutsatt att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad (26 kap. 10 § brottsbalken). De frigivningsförberedande åtgärderna utgör således en integrerad del i avtjänandet av ett fängelsestraff.

Kriminalvården ska i ett tidigt skede av verkställigheten upprätta en individuellt utformad verkställighetsplan, baserad på en sammanställning och bedömning av identifierade risker, behov och förutsättningar (1 kap. 5 § andra stycket fängelselagen). Särskild hänsyn bör tas till de risker som kan leda till återfall i brott samt till åtgärder som bedöms kunna underlätta den intagnes anpassning i samhället eller ett liv i frihet (1 kap. 27 § FARK Fängelse). Vid utformningen av verkställighetsplanen ska hänsyn tas till anstaltstidens längd, den intagnes motivation till förändring samt till brottsoffer och andra som berörs av verkställigheten. Utifrån den intagnes behov ska samverkan ske med andra myndigheter (6 och 7 §§ fängelseförordningen [2010:2010]).

Det framgår även av Kriminalvårdens instruktion att myndigheten har till uppgift att särskilt vidta åtgärder som syftar till att förbereda frigivningen. Myndigheten arbetar därför aktivt med olika former av frigivningsförberedelser som äger rum utanför anstalt, såsom permission och särskilda utslussningsåtgärder, vilka beskrivs nedan.

8.2 Successiv utslussning även framöver

Regeringens bedömning

Möjligheten att avtjäna delar av straffet utanför anstalt bör även framöver kunna komma i fråga som ett led i en successiv utslussning från anstalt till ett liv i frihet. Vid avtjänande utanför anstalt bör ingripandegraden vara sådan att åtgärden framstår som ett trovärdigt alternativ till avtjänande i anstalt.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans invänder mot utredningens bedömning att ett fängelsestraff även fortsättningsvis delvis ska kunna avtjänas utanför anstalt. *Kammarrätten i Sundsvall* instämmer uttryckligen i utredningens bedömning. Enligt *Ekobrottsmyndigheten*, som delar utredningens bedömning, är det av vikt att det utdömda straffet inte urholkas på verkställighetsnivån samt särskilt viktigt att frigivningsförberedande åtgärder

(permission och särskilda utslussningsåtgärder) anpassas efter individens skötsamhet och deltagande i olika återfallsförebyggande program.

Skälen för regeringens bedömning

Sedan en lång tid tillbaka har möjligheten att under verkställigheten av ett fängelsestraff vistas utanför anstalt ansetts utgöra en viktig del i arbetet med att förbereda intagna för ett liv utanför anstalten. Verkställigheten av fängelsestraff får emellertid inte utformas så att allmänhetens tilltro till straff- och påföljdssystemet skadas. Det är därför viktigt att frigivningsförberedande åtgärder, som permission och särskilda utslussningsåtgärder, inte beviljas i sådan omfattning att verkställigheten av fängelsestraffet urholkas (jfr. En modernare kriminalvårdslag, prop. 2005/06:123 s. 27 och En ny fängelse- och häkteslagstiftning, prop. 2009/10:135 s. 96).

Behovet av frigivningsförberedande åtgärder, förlagda utanför anstalten, har motiverats av att den som har avtjänat viss tid i anstalt ofta har svårigheter att bygga upp ett ordningsamt liv – varför stöd, hjälp och kontroll under den fasen ansetts leda till bättre förutsättningar för en lyckad återanpassning i samhället. Genom att testa den dömde mot mer öppna förhållanden, under sträng kontroll som lättas vid visad skötsamhet, ges han eller hon möjlighet att visa sig redo för övergången till ett liv i frihet utan kriminalitet. En individuellt anpassad, strukturerad och successiv övergång till ett liv i frihet har således bedömts främja utsikterna för en lyckad återintegrering och därigenom minska risken för återfall i brott.

Att frigivningsförberedande åtgärder fyller en viktig funktion i detta avseende vinner bl.a. stöd av en studie från Brottsförebyggande rådet (Brå), av vilken det framgår att intagna som varit föremål för utslussningsåtgärder i form av utökad frigång återföll i brott i mindre utsträckning än en jämförbar kontrollgrupp (Utslussning från anstalt. En uppföljning av Kriminalvårdens arbete med de särskilda utslussningsåtgärderna, 2017:15 s. 34). Liknande resultat framkom i en studie som Kriminalvården genomförde 2016. I studien ingick alla som frigivits efter avtjänat fängelsestraff under år 2007–2013. Enligt studien hade intagna som fått del av en utslussningsåtgärd 14 procents lägre risk att återfalla i brott jämfört med de som inte deltagit i någon sådan. Den återfallsförebyggande effekten var högst bland de som varit föremål för utslussningsåtgärderna frigång eller utökad frigång (Kriminalvården, Forsman och Werner, Utslussning – effekt på återfall i brott s. 12–15). Vidare kan det beträffande permissioner framhållas att 95 procent (18 586) av samtliga planerade permissioner under 2024 genomfördes utan anmärkning, vilket var i nivå med föregående år.

I likhet med utredningen anser regeringen att dessa omständigheter talar för att möjligheten till en successiv övergång från en anstaltsvistelse till ett liv i frihet bör behållas. Det kan inte heller uteslutas att vetskapen om att det finns möjlighet att avtjäna delar av straffet utanför anstalt leder till ökad anstaltsdisciplin genom att det finns ett tydligt incitament för skötsamhet och förändringsvilja.

Det finns därtill rent humanitära skäl som talar för att den intagne i särskilda fall bör beviljas möjlighet att under en kort tid vistas utanför anstalt. Det kan vara vid barnafödelse eller vid en nära anhörigs begravning.

Den intagne kan slutligen behöva vistas utanför anstalten av mer hälso-mässiga skäl.

Vidare framgår det av flera internationella instrument att det ska finnas en möjlighet till en gradvis övergång från en vistelse i anstalt till ett liv i frihet. Exempelvis anges det i artikel 10 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) att var och en som berövats sin frihet ska behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde samt att kriminalvårdssystemet ska innefatta behandling av intagna och att det huvudsakliga syftet med denna ska vara de intagnas bättring och återanpassning i samhället. Av FN:s minimiregler för behandling av fångar (de s.k. Mandela-reglerna) framgår det att målet med frihetsberövande straff är att skydda samhället mot brott och minska återfall i brott. Enligt reglerna kan målet endast uppnås om frihetsberövandet så långt som möjligt används för att säkerställa återanpassning och laglydighet efter frigivningen (regel 4). Det framhålls vidare att det är önskvärt att behövliga åtgärder vidtas för att se till att den intagne gradvis anpassar sig till ett liv i frihet, t.ex. genom vistelser på en särskild avdelning på anstalten, på annan lämplig institution eller genom övervakad frigivning under en prøvotid (regel 87).

I FN-strategin Common Position on Incarceration, som bl.a. är avsedd att utgöra ett gemensamt ramverk för medlemsstaterna i syfte att främja rehabiliteringen och återanpassningen av dömda, slås fast att straff- och fängelsesystem över hela världen står inför stora utmaningar som underminerar syftet med frihetsberövande påföljder: dels att skydda samhället mot brottslighet, dels att minska risken för återfall i brott genom rehabilitering och genom att förbereda de dömda för sin återanpassning i samhället inför frigivningen.

Mot denna bakgrund instämmer regeringen i utredningens bedömning att det även fortsättningsvis bör finnas möjligheter för en successiv övergång till livet utanför anstalt – genom exempelvis permission och utslussningsåtgärder – dels för att tillgodose behovet av samhällsskydd och minska risken för återfall i brott, dels av humanitära och hälsomässiga skäl. Några genomgripande förändringar av systemet med permission och frigivningsförberedande åtgärder är således inte påkallade.

Samtidigt är det av stor vikt att säkerhets- och samhällsskyddsfaktorer tillmätts avgörande betydelse i de prövningar som Kriminalvården genomför inför ett avtjänande utanför anstalt. Reglerna om tillstånd till avtjänande utanför anstalt behöver därför vara uppbyggda på ett sådant sätt att de inte leder till att fängelsestraffet urholkas eller att allmänhetens förtroende för domstolarna eller Kriminalvården skadas. Reglerna bör med andra ord vara utformade så att brottsoffers, potentiella brottsoffers samt omgivningens rätt att skyddas mot fortsatt brottslighet ställs mot den intagnes intressen. Det finns därför skäl att se över regelverket i syfte att på ett bättre sätt synliggöra denna intresseavvägning. Det är också av vikt att de bestämmelser som reglerar möjligheterna till avtjänande utanför anstalt är klara och tydliga. Även i detta hänseende finns det enligt regeringen skäl att se över regelverket.

9 Permission

9.1 Nu gällande regler

För att underlätta en intagens anpassning i samhället får han eller hon beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid, så kallad permission. Reglerna om permission finns i 10 kap. fängelselagen. Normalt rör det sig om vistelser utanför anstalt som kan planeras (jfr 1 kap. 5 § andra stycket fängelselagen).

För att beviljas permission krävs att den intagne har avtjänat minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader; så kallad *kvalifikationstid* (10 kap. 1 § första punkten). I kvalifikationstiden räknas all strafftid som den intagne får tillgodoräkna sig. Således ska även häktningstid samt övriga frihetsberövanden inräknas. Om det är fråga om ett livstidsstraff ska kvalifikationstiden bestämmas som om strafftiden vore 18 år, vilket innebär en kvalifikationstid om fyra och ett halvt år.

Av Kriminalvårdens riktlinjer framgår att den dömde normalt ska ha avtjänat minst en månad i anstalt innan permission beviljas, bl.a. för att Kriminalvården ska kunna göra en individuell riskbedömning samt ges möjlighet att informera brottsoffer (Allmänna råd till 10 kap. 1 § fängelselagen, FARK Fängelse).

Kvalifikationstiden kan förlängas om den intagne t.ex. misskött sig eller bedöms behöva längre tid i anstalt innan han eller hon kan klara av de fria förhållanden som permission innebär (En ny fängelse- och häkteslagstiftning, prop. 2009/10:135 s. 159–160). Kvalifikationstiden är således inte en utfästelse om permission vid en viss tidpunkt utan en minsta tid som måste passera innan permission överhuvudtaget kan aktualiseras.

Om det finns särskilda skäl kan den intagne emellertid beviljas permission innan kvalifikationstidens utgång (10 kap. 1 tredje stycket). Så kan exempelvis vara fallet om den intagne har behov av att besöka socialtjänsten eller en tandläkare (samma prop. s. 160).

I lagrådsremissen Frihetsberövande påföljder för barn och unga föreslås, med anledning av de förslag som lämnas om att barn ska dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård, att det vid bedömningen av om det finns särskilda skäl att bevilja permission innan den s.k. kvalifikationstiden har förflutit särskilt ska beaktas om den intagne inte har fyllt 18 år. Att möjligheterna att besluta om permission innan kvalifikationstiden har passerat ska tillämpas mer generöst för intagna barn gäller både såvitt avser frågan om hur tidigt i verkställigheten permission kan beviljas som vilken typ av aktivitet permission kan beviljas för. I dessa fall behöver det enligt förslaget inte röra sig om den typ av situationer som enligt hittillsvarande reglering ansetts utgöra särskilda skäl för vuxna intagna, t.ex. tandläkarbesök eller besök hos socialtjänsten, eftersom barn har andra behov och rättigheter än vuxna, inte minst när det kommer till kontakten med familjen. Barnets bästa ska, i enlighet med barnkonventionen, alltid beaktas i första hand.

Utöver kravet på att en viss del av strafftiden ska ha avtjänats för att permission ska beviljas, krävs att det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig (10 kap. 1 § andra punkten). Vid denna risk-

bedömning ska bl.a. beaktas vilken typ av brott som den intagne är dömd för och utfallet av tidigare straffverkställigheter. Hänsyn ska också tas till om den intagne har använt eller på annat sätt hanterat narkotika under verkställigheten eller utan giltigt skäl vägrat att lämna prov för kontroll av drogpåverkan (prop. 2009/10:135 s. 97). I Kriminalvårdens riktlinjer finns ytterligare anvisningar om vad som särskilt bör beaktas vid riskbedömningen (10 kap. 1 § FARK Fängelse).

Kravet på att risken ska vara påtaglig innebär att permission kan beviljas trots att det finns en viss risk för misskötsamhet. Risken kan exempelvis anses som möjlig att hantera genom villkor eller bevakning (10 kap. 5 § fängelselagen). I vissa fall kan dock utfallet av riskbedömningen vara sådant att den intagne inte beviljas någon permission alls. Bedömningen kan också mynna ut i ett ställningstagande om när regelbunden permission tidigast får beviljas.

Regelbunden permission och extra permission

Om kraven avseende kvalifikationstid och riskbedömning är uppfyllda får alltså en intagen som huvudregel beviljas permission enligt 10 kap. 1 § fängelselagen. De närmare bestämmelserna gällande sådan permission finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (10 kap. 2–7 §§ FARK Fängelse). Av dessa följer bl.a. att permission kan beviljas som regelbunden permission (3 §) eller extra permission (7 §).

I fråga om regelbunden permission får en intagen, inom en period som omfattar tre månader (permissionsperiod), beviljas en eller flera permissioner. Bevakad permission eller permission med åtföljande personal får beviljas vid högst två tillfällen per permissionsperiod. Vidare finns det begränsningar i fråga om antalet dygn som kan beviljas per permissionsperiod (permissionstid). Permissionstiden bestäms bl.a. utifrån vilken permissionsperiod som den aktuella permissionen avser och hur lång tid som återstår till villkorlig frigivning.

Extra permission kan beviljas för angelägenheter som är av stor vikt för att förbereda frigivningen och som inte kan, eller skäligen bör, ordnas under regelbunden permission. Extra permission bör normalt beviljas endast för behov som har identifierats i verkställighetsplanen och får inte omfatta längre tid än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med permissionen (10 kap. 7 §). Exempel på angelägenheter för vilka extra permission kan beviljas är tandläkarbesök eller deltagande i AA/NA-möten (Kriminalvården, Handbok för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt [2012:4] s. 29).

Särskild permission

Om det finns särskilt ömmande skäl får en intagen enligt 10 kap 2 § fängelselagen beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission). Med särskilt ömmande skäl avses t.ex. besök hos en närstående som är allvarligt sjuk eller närvaro vid en närståendes begravning eller en viktig angelägenhet som rör en intagens barn (samma prop. s. 161). Det kan också vara fråga om en intagen som avtjänar ett långvarigt fängelsestraff och som till följd därav behöver vistas utanför anstalt för att minska skadeverkningarna av frihetsberövandet (s.k. luft-hålspermission).

Utöver kravet på särskilt ömmande skäl krävs att behovet av vistelse inte kan tillgodoses genom permission enligt 10 kap. 1 § och att vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Till skillnad från permission enligt 10 kap. 1 § anges inte någon preciserad risknivå. I stället bör det i varje enskilt fall göras en avvägning mellan skälen för vistelsen utanför anstalt och den risk för misskötsamhet som bedöms föreligga. Många gånger kan den risk som bedöms föreligga neutraliseras genom t.ex. villkor eller bevakning. Särskild permission får inte omfatta längre tid än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med permissionen.

Annan tillfällig vistelse utanför anstalt

Utöver det nyss redovisade får en intagen vistas utanför anstalt om en myndighet eller domstol begär det samt vid utredning om återfallsrisk enligt 10 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid (10 kap. 3 och 4 §§ fängelselagen). Därutöver finns det i 9 kap. fängelselagen bestämmelser om att den dömda kan beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt om han eller hon behöver hälso- och sjukvård. Den dömda kan då t.ex. föras över till sjukhus. Dessa typer av tillfälliga vistelser utanför anstalt kommer inte beröras närmare i denna lagrådsremiss.

Kontroll genom villkor och bevakning

Ett tillstånd till permission och särskild permission ska förenas med de villkor som behövs (10 kap. 5 § fängelselagen). Villkoren ska vara utformade utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och kan t.ex. avse anmälningsplikt, förbud eller skyldighet att vistas inom ett visst geografiskt område, förbud att ta kontakt med brottsoffer, nykterhetskrav eller åtföljande av personal (se Allmänna råd till 10 kap. 5 § fängelselagen, FARK Fängelse).

Villkor om åtföljande av personal (s.k. tillsyn) kan beslutas bl.a. om det finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott eller på annat sätt missköta sig under en vistelse utanför anstalt, om permissionen sker på egen hand (Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse [2012:4] s. 48).

Ett villkor som meddelats i samband med permission eller särskild permission får kontrolleras med elektroniska hjälpmedel (10 kap. 5 § andra stycket fängelselagen). Enligt Kriminalvårdens handbok kan kontroll med elektroniska hjälpmedel t.ex. vara aktuellt för en intagen som är dömd för brott mot någon närstående eller där åklagaren meddelat kontaktförbud och det finns risk för att den intagne söker upp målsäganden (Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt [2012:4] s. 49).

För att säkerställa att kravet på samhällsskydd tillgodoses vid allvarlig brottslighet ska det, om det inte är uppenbart oskäligt, för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år (långtidsdömd) beslutas om särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga vid permission (1 kap. 7 § fängelselagen). Inför beslutet ska särskilt beaktas risken för att den intagne under verkställigheten rymmer eller fritas från anstalt, begår brott,

använder hot eller våld eller gör sig skyldig till annan allvarlig misskötsamhet. Vid denna riskbedömning ska särskilt beaktas bl.a. utfallet av tidigare och pågående verkställighet och om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserade brottslighet (1 kap. 32 och 33 §§ FARK Fängelse). Om det finns särskilda skäl ska sådana villkor också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år. Exempel på särskilda skäl är att det rör sig om en intagen som har kopplingar till grov organiserad brottslighet (prop. 2009/10:135 s. 122).

Vidare framgår det av 10 kap. 5 § första stycket fängelselagen att permission, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska kontrolleras genom bevakning. Skillnaden mellan tillsyn och bevakning är framför allt förutsättningarna för uppdraget, men i vissa fall även antalet personal. Vid bevakning kontrolleras den intagne av minst två personal under hela utevistelsen och om det anses nödvändigt får tvångsåtgärder användas. Särskild permission för att minska skadeverkningarna av ett långvarigt frihetsberövande ska alltid vara bevakad (10 kap. 10 § FARK Fängelse).

Misskötsamhet

Ett beslut om permission eller särskild permission kan återkallas eller på annat sätt ändras till den intagnes nackdel om det framkommer eller inträffar omständigheter som hade medfört att permissionen eller den särskilda permissionen inte skulle ha beviljats eller skulle ha förenats med villkor om kontroll (10 kap. 12 § FARK Fängelse).

Om den intagne missköter sig under permission utreds misskötsamheten och det sker alltid en ny riskbedömning. Det som främst bedöms är risken för fortsatt misskötsamhet. Även vilka villkor som bör beslutas inför nästa permission samt hur permissionen bör vara utformad för att fungera bättre ska bedömas. Ofta måste den intagne visa upp en viss tids skötsamhet, innan permission kan beviljas på nytt. Om resultatet av den nya riskbedömningen är att den intagne inte kan beviljas regelbunden permission anges i stället en riktpunkt för när permission tidigast kan beviljas. Det kan handla om så lång tid som fyra till sex månader (Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt [2012:4] s. 43). Även vid bedömningen av om det finns *särskilda skäl* mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den intagne under verkställigheten inte har deltagit i, eller misskött, anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller främja anpassningen i samhället, eller annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten (26 kap. 6 a § brottsbalken). I propositionen Skärpta regler för villkorlig frigivning (prop. 2025/26:34) föreslås att det vid bedömningen av om den villkorliga frigivningen ska skjutas upp ska vara tillräckligt att det finns *skäl* mot villkorlig frigivning.

9.2 Den intagnes beteende ska beaktas vid beslut om permission

Regeringens förslag

Det ska klargöras i lagtext att det, vid prövningen av om permission enligt 10 kap. 1 § fängelselagen får beviljas, särskilt ska beaktas om den intagne

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

Regeringens bedömning

Den intagnes beteende under verkställigheten bör inte anges som en omständighet som särskilt ska beaktas vid prövningen av om särskild permission enligt 10 kap. 2 § fängelselagen får beviljas.

Utredningens förslag

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Arbetsgivarverket*, *Brottsofferjouren*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Eskilstuna tingsrätt*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Kristianstads tingsrätt* och *Säkerhetspolisen* tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Åklagarmyndigheten ser positivt på att det i permissionsprövningen ska kunna beaktas om den intagne har brutit mot föreskrifter och villkor eller inte har deltagit i återfallsförebyggande åtgärder.

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) betraktar inte deltagandet i olika återfallsförebyggande program som en garanti för att brottsoffret fredas och anför att det är av största vikt att brottsoffret får information om hur, när och var en eventuell permission medges.

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen) ställer sig, med beaktande av utredningen pekar på att antalet fall av misskötsamhet i samband med permission är få, frågande till ytterligare begränsningar av möjligheterna till permission.

Brottsförebyggande rådet (Brå) tillstyrker utredningens förslag om att införa en uttrycklig koppling mellan deltagande i behandlingsprogram eller andra återfallsförebyggande åtgärder och möjligheten att beviljas permission. Brå ser dock en risk i att behandlingsprogram i grupp kan påverkas negativt, om personer som saknar motivation till att delta i behandlingen deltar endast för att kunna beviljas permission. Brå framhåller att det är viktigt att förslaget inte ersätter Kriminalvårdens arbete med att motivera intagna att delta i behandlingsprogram och andra återfallsförebyggande åtgärder.

Skälen för regeringens förslag

Underlåtelse att delta i anvisade åtgärder och annan misskötsamhet ska beaktas vid permissionsprövningen

Som framgår av avsnitt 9.1 följer det av fängelselagen att permission enligt 10 kap. 1 § inte får beviljas om det finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Av Kriminalvårdens föreskrifter framgår att det vid riskbedömningen särskilt ska beaktas bl.a. utfallet av tidigare och pågående verkställighet (såsom utfallet av tidigare utevister och eventuell misskötsamhet), den intagnes personliga förhållanden samt de förhållanden under vilka permissionen kommer att genomföras (10 kap. 1 § FARK Fängelse). Vidare anges det i Kriminalvårdens handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt att det vid denna bedömning bör beaktas vilken typ av misskötsamhet det varit fråga om, i vilket sammanhang den förekommit och hur nära i tiden den inträffat samt omfattningen och frekvensen av misskötsamheten (s. 38 och 39).

Det framgår således inte av lag, utan endast av Kriminalvårdens föreskrifter och handbok, hur riskbedömningen bör göras och vilka omständigheter som ska beaktas i förhållande till exempelvis rekvisitet om misskötsamhet. Som framhålls i avsnitt 8.2 är det av vikt att den intagnes möjligheter till återanpassning, genom exempelvis permission, inte överskuggar brottsoffers, potentiella brottsoffers och samhällets rätt att skyddas mot fortsatt brottslighet från den intagnes sida. Regeringen instämmer därför i utredningens förslag om att det bör framgå av lag att misskötsamhet i form av att den intagne på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten ska beaktas särskilt vid permissionsprövningen.

Vidare finns det, som utredningen framhåller, anledning att beakta även andra omständigheter vid permissionsprövningen, än sådan misskötsamhet som nyss beskrivits. Framför allt gäller detta för den intagnes skötsamhet i förhållande till deltagandet i behandlingsprogram eller andra återfallsförebyggande åtgärder under verkställigheten.

Den intagnes motivation till förändring är grundläggande för Kriminalvårdens arbete med att öka förutsättningarna för ett liv utan kriminalitet, vilket talar för att deltagandet i behandlingsprogram eller andra återfallsförebyggande åtgärder bör beaktas vid permissionsprövningen. Som regeringen tidigare har uttalat kan den attityd den dömde har till anvisade åtgärder, och hur den dömde sköter sitt deltagande i sådana åtgärder, inte betraktas fristående från den intagnes beteende i övrigt. Den intagnes generella förhållningssätt under anstaltsvistelsen får i stället förutsättas ha en stor betydelse för möjligheterna att bedriva en verkningsfull kriminalvård som kan leda till en minskad risk för ny brottslighet. Det är därför av stor vikt att den intagne har ett starkt incitament att genomföra sådana åtgärder och följa de ordningsregler som gäller (se En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder prop. 2020/21:18 s. 18).

Regeringen instämmer därför i den ståndpunkt som utredningen ger uttryck för, dvs. att den som inte genomgår de åtgärder som Kriminalvården anvisar, som utgångspunkt inte bör beviljas den förmån som

permission innebär. Det bör därför klargöras i lagtext att den dömdes beteende och ansträngningar för att komma till rätta med sin kriminalitet, exempelvis genom deltagande i behandlingsprogram eller andra återfallsförebyggande åtgärder, är av betydelse vid permissionsprövningen.

Brå har anfört att exempelvis behandlingsprogram som sker i grupp skulle kunna påverkas negativt om personer som saknar motivation att delta i behandlingen gör detta endast i syfte att beviljas permission. Regeringen bedömer att även om så skulle vara fallet torde införandet av en uttrycklig koppling mellan deltagande i återfallsförebyggande åtgärder och möjligheten att beviljas permission i förlängningen kunna bidra till positiva effekter för såväl den intagne som det brottsförebyggande arbetet i stort, oaktat det incitament som inledningsvis låg bakom deltagandet. Detta antagande vinner visst stöd av statistik från Kriminalvården (Kriminalvårdsregistret), som visar att andelen intagna som under perioden 2020–2022 på egen begäran avslutat ett behandlingsprogram i anstalt har minskat (från 19 till 9 procent) efter att det i maj 2021 infördes en uttrycklig skyldighet enligt lag att särskilt beakta underlåtenhet att delta i återfallsförebyggande åtgärder, eller överträdelser av föreskrifter eller villkor, vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning (26 kap. 6 a § brottsbalken). För perioden 2022–2024 uppgick andelen intagna som avslutat ett program på egen begäran till under 3 procent. Att färre intagna avslutar ett behandlingsprogram på egen begäran ses av Kriminalvården som en indikator på att fler klienter är benägna att delta i programverksamhet. Enligt Brå kan detta bero på den nya lagstiftningen, men det kan även finnas andra förklaringar (Brå, 2025:14, En utvärdering av förstärkta återfallsförebyggande åtgärder i Kriminalvården, s. 77–79).

Sammanfattningsvis instämmer därför regeringen i utredningens förslag om att det av 10 kap. 1 § fängelselagen bör framgå – i likhet med vad som gäller för uppskjuten villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken – att det vid bedömningen av om permission enligt 10 kap. 1 § får beviljas särskilt ska beaktas om den intagne under verkställigheten 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 annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Kraven ska inte gälla vid prövningen av om särskild permission ska beviljas

Särskild permission enligt 10 kap. 2 § fängelselagen får beviljas om det föreligger särskilt ömmande skäl. Sådan vistelse utanför anstalt motiveras alltså av vad som kan beskrivas som medmänskliga skäl. Det skulle därför inte vara förenligt med syftet bakom särskild permission, som är tänkt att kunna användas vid exempelvis en närståendes begravning eller vid barnafödelse, att villkora denna utifrån deltagande i en anvisad åtgärd eller andra återfallsförebyggande åtgärder. Behovet att få lämna anstalten en kortare tid kan också uppkomma plötsligt i dessa fall. Mot den bakgrunden instämmer regeringen i utredningens bedömning om att det beträffande särskild permission inte bör uppställas ett lagbundet krav på att deltagande i anvisade åtgärder, eller efterföljande av villkor eller föreskrifter, ska

beaktas särskilt vid den prövningen. Det kan därutöver framhållas att bestämmelsen om särskild permission i sig innebär att en avvägning alltid måste göras mellan skälen för vistelsen utanför anstalt och den risk för misskötsamhet som bedöms föreligga. Frågan avgörs efter en samlad bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall och prövningen kan resultera i att risken för misskötsamhet bedöms vara av sådan beskaffenhet att vistelsen utanför anstalt inte kan beviljas (prop. 2009/10:135 s. 98 och Kriminalvården, Handbok för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt [2012:4] s. 36).

9.3 Involvering i, eller koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet ska beaktas särskilt vid permissions- och villkorsprövningen

Regeringens förslag

Det ska klargöras i lagtext att det, vid prövningen av om permission enligt 10 kap. 1 § eller särskild permission enligt 10 kap. 2 § fängelselagen får beviljas, särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet.

Om den intagne är involverad i, eller har koppling till, en sådan grupp ska permission enligt 10 kap. 1 § fängelselagen aldrig kunna beviljas innan kvalifikationstiden löpt ut. Detta ska dock inte gälla för en intagen som inte har fyllt 18 år.

Det ska även klargöras i lagtext att den intagnes involvering i, eller koppling till, en sådan grupp ska beaktas särskilt vid prövningen av om beslutet om permission ska förenas med vissa villkor.

Utredningens bedömning och förslag

Utredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen bedömer inte att det finns skäl att inskränka rätten till permission för dömda med kopplingar till en kriminell gruppering eller motsvarande. Utredningen lämnar i enlighet med uppdraget ett alternativt förslag. Det alternativa förslag som utredningen lämnar, men inte står bakom, överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens alternativa förslag är utformat på så sätt att det som särskilt ska beaktas är om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.

Remissinstanserna

Ett antal remissinstanser, däribland *Brottsförebygganderådet (Brå)*, *Justitiekanslern*, *Kriminalvården*, *Norrköpings tingsrätt* och *Solna tingsrätt* delar utredningens bedömning att det inte finns skäl att inskränka rätten till permission för dömda med kopplingar till en kriminell

gruppering eller motsvarande och avstyrker eller står inte bakom utredningens alternativa förslag.

Civil Rights Defenders ser inget behov av att ändra permissionsregleringen, eftersom graden av misskötsamhet är låg och permissionsinstitutet fungerar väl. Organisationen anför också att förslaget, eftersom det saknas en legaldefinition av ”kriminell gruppering” eller ”kriminellt nätverk”, brister i fråga om förutsebarhet och rättssäkert. Därutöver anser organisationen att en ordning där rätten till permission automatiskt inskränks för personer som har kopplingar till en viss gruppering är svårförenlig med den straffteoretiska utgångspunkten att fokus ska vara på enskilda gärningar.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) avstyrker förslaget. Enligt DO innebär den rådande boendesegregationen att personer med utländsk bakgrund är överrepresenterade i de områden som är särskilt drabbade av brottslighet och där kriminella grupper eller nätverk är verksamma. Därtill saknas det i dagsläget en klar definition av vad som avses med att vara involverad i en kriminell gruppering. DO menar därför att det, utifrån ett likabehandlingsperspektiv, kan vara riskabelt att dra slutsatser om tillhörighet till en kriminell gruppering utifrån en persons bostadsort och/eller umgängeskrets.

Skälen för regeringens förslag

Koppling till en kriminell gruppering eller motsvarande ska ges större genomslag vid permissionsprövningen

Som framgår av avsnitt 9.1 saknas det i dagsläget närmare föreskrifter i lag om vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om det finns risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig under en permission. Detta gäller såväl för permission enligt 10 kap. 1 § som särskild permission enligt 10 kap. 2 § fängelselagen. Det anges emellertid i Kriminalvårdens föreskrifter vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen inför beviljande av permission eller särskild permission. Av dessa följer bl.a. att karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet (med särskild hänsyn tagen till eventuella brottsoffer), samt huruvida den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet, ska beaktas särskilt.

I likhet med vad som tidigare konstaterats är det av stor vikt att reglerna om permission är utformade så att de tillgodoser såväl brottsoffers och potentiella brottsoffers samt omgivningens rätt att skyddas mot fortsatt brottslighet från den dömdes sida, som den dömdes möjligheter till återanpassning i samhället. I detta ligger att säkerhets- och samhällsskyddsfaktorer står mot den dömdes behov av att anpassas i samhället och vikten av att motverka skadliga följder av frihetsberövandet som sådant.

De senaste årens samhällsutveckling innebär att behovet av samhällsskydd har ökat. Sett över tid har grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar ökat i omfattning och den systematiska och organiserade brottsligheten påverkar allt fler delar av samhället.

I sin senaste lägesbild, från 2024, bedömer Polismyndigheten att 14 000 personer är aktiva i kriminella nätverk och att 48 000 personer har

koppling till sådana nätverk (Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige s. 6). Det saknas officiell statistik på hur ofta personer med kopplingar till organiserad brottslighet eller kriminella nätverk återfaller i brott. Däremot framgår av statistik från Brå att risken för återfall ökar tydligt utifrån tidigare brottsbelastning. Bland personer med minst nio tidigare brottsbelastningar återföll 92 procent i brott inom tre år. Bland dem som hade fyra till åtta tidigare brottsbelastningar var återfallsandelen 80 procent och för personer med två till tre tidigare brottsbelastningar var den 64 procent (Brå [2025], Återfall i brott 2018, slutlig statistik, s. 14).

Enligt Kriminalvården medför kopplingar till ett nätverk där organiserad brottslighet förekommer generellt en ökad risk för återfall i allvarlig brottslighet. Beträffande dömda som befinner sig i den organiserade brottslighetens högre skikt bedöms det också finnas en förhöjd risk för fortsatt brottslighet, anstiftan till våldsbrott och fritagningsförsök. Dessa individer bedöms därmed kunna ha en negativ påverkan på samhället även under ett frihetsberövande (Kriminalvården [2020], Kriminalvårdens strategi för arbetet mot organiserad brottslighet, våldsbejakande extremism och hedersrelaterad brottslighet, s. 7).

Till skillnad från utredningen anser regeringen att dessa omständigheter talar för att det i lag bör förtydligas att kopplingar till en kriminell grupp eller motsvarande ska tillmätas betydelse vid exempelvis permissionsprövningen. För intagna med sådana kopplingar måste, som utgångspunkt, risken för misskötsamhet anses som större än beträffande intagna som saknar motsvarande koppling. Vid bedömningen av om det bör införas ett rekvisit som tar sikte på kriminella grupper måste hänsyn även tas till de effekter som eventuell misskötsamhet skulle kunna leda till. Redovisningen ovan talar för att det beträffande dömda med kopplingar till kriminella grupperingar eller liknande finns en högre risk att misskötsamheten utgörs av involvering i brottsliga gärningar, eller av att den dömda utövar eller utsätts för påtryckningar av den egna eller konkurrerande kriminella grupperingar. Vidare har det sedan tidigare noterats att konflikter i kriminella miljöer riskerar att utvecklas till reaktiva serier av vedergällningar mellan olika grupper (Brå 2020:4, Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017, s. 53). De effekter som misskötsamheten skulle kunna leda till är alltså sådana att de i hög grad skulle påverka samhället negativt. En inskränkning av möjligheten till permission för denna grupp dömda måste således anses befogad.

Regeringen instämmer inte heller i utredningens bedömning om att den särskilda regleringen för långtidsdömda – som innebär att särskilda villkor, som av säkerhetsskäl är nödvändiga för permissionen, ska beslutas såvida de inte är uppenbart obehövliga (1 kap. 7 § fängelselagen) – är tillräcklig. Den regleringen har ett snävare tillämpningsområde och är inte inriktad på den initiala bedömningen av om permission överhuvudtaget ska beviljas. Inte heller den omständigheten att andelen permissioner som resulterat i en anmärkning är låg, eller att det skett en kraftig ökning av användningen av särskilda villkor över tid, föranleder någon annan bedömning. Snarare kan det sistnämnda anses tala för att det beträffande fler intagna än tidigare föreligger riskfaktorer som innebär att vistelser utanför anstalt måste regleras i större utsträckning än tidigare.

Därtill kommer att det, som beskrivs inledningsvis, redan i dag framgår av Kriminalvårdens föreskrifter att det vid riskbedömningen inför ett

beslut om permission ska beaktas särskilt om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk. I likhet med vad som föreslås gälla beträffande skötsamhet och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder, anser regeringen att det finns ett värde i att det framgår direkt av lag att koppling till en kriminell gruppering eller motsvarande ska beaktas särskilt vid riskbedömningen avseende permission.

Det ska anges i lag att det särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet

Enligt utredningens alternativa förslag ska det i lagtexten anges att det vid prövningen av om permission enligt 10 kap. 1 § eller särskild permission enligt 10 kap. 2 § fängelselagen får beviljas, särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande. Med det sistnämnda avses enligt utredningen t.ex. annan organiserad brottslighet.

I likhet med vad som redogörs för i avsnitt 7.2 beträffande vistelseföreskrifter, faller ändringar i regelverket om permission under regelverket för fängelsestraffets verkställande. Dessa regler hör systematiskt till förvaltningsrätten, vilket innebär att delvis andra hänsyn gör sig gällande och att straffrättsliga principer därmed kan tillmätas något mindre betydelse. En annan viktig aspekt är att det enligt det nuvarande regelverket är möjligt att delegera beslutsfattandet avseende frågor om verkställighet till Kriminalvården, som i sin tur kan fylla ut regelverket med föreskrifter, allmänna råd och andra riktlinjer. Det är därigenom som Kriminalvården getts möjlighet att föreskriva vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen inför ett beslut om permission. Av dessa föreskrifter framgår det, som nämns ovan, att särskild hänsyn ska tas till om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet. Kriminalvården beaktar alltså redan i dag sådana omständigheter vid riskbedömningen.

Av de skäl som redogörs för i avsnitt 7.2 anser regeringen dock att det rekvisit som tar sikte på den intagnes koppling till ett kriminellt nätverk eller motsvarande, bör utformas något annorlunda än utredningens förslag, nämligen på så sätt att det vid permissionsprövningen särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Vad som närmare avses med dessa begrepp framgår av avsnitt 7.2. Utifrån den föreslagna formuleringen bedömer regeringen att det blir tydligare vilka kopplingar det är som avses och att bestämmelsen därmed är tillräckligt klar och tydlig. Genom att bestämmelsen utformas på så sätt att det ska vara fråga om koppling till en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet minskar också risken för skönsmässiga bedömningar, som *Civil Rights Defenders* och *Diskrimineringsombudsmannens* uttryckt farhågor om.

När det gäller särskild permission enligt 10 kap. 2 § fängelselagen motiveras sådan permission, som tidigare nämnts, främst av vad som kan beskrivas som medmänskliga skäl och behovet kan därför uppkomma plötsligt i dessa fall. Därför föreslås det inte införas ett krav på att den intagnes deltagande i återfallsförebyggande åtgärder eller annan misskötsamhet ska beaktas särskilt vid denna prövning. I förhållande till en intagen som är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer

som utövar allvarlig brottslighet är övervägandena delvis annorlunda. Om en sådan koppling anses föreligga är risken mer specifik, och behovet av samhällsskydd typiskt sett högre, varför det finns anledning att även beträffande särskild permission enligt 10 kap. 2 § fängelselagen uppställa ett lagbundet krav på att det särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet.

I lagrådsremissen frihetsberövande påföljder för barn och unga föreslås att barn och unga ska dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård, vilket innebär att reglerna om permission kommer att vara tillämpliga även för barn som avtjänar ett fängelsestraff. Någon särreglering beträffande intagna som är barn, när det gäller förslaget om att involvering i, eller koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet ska beaktas särskilt vid permissionsprövningen, bedöms inte vara påkallad. Snarare kan det, med hänsyn till att barn och unga i allt större utsträckning involveras i gängkriminalitet och allvarlig brottslighet, anses som angeläget att sådan hänsyn tas även när det gäller barn. Emellertid bör den intagnes ålder, och behov av kontakter med anhöriga och samhället utanför anstalten, vägas in vid proportionalitetsbedömningen. Därutöver föreslås i nyss nämnda lagrådsremiss att det ska införas en portalparagraf i fängelselagen som bl.a. innebär att Kriminalvården vid alla beslut om permission ska beakta vad som är barnets bästa.

Beträffande såväl permission enligt 10 kap. 1 § som särskild permission enligt 10 kap. 2 § fängelselagen bör det slutligen framhållas att den föreslagna ordningen, om att Kriminalvården vid permissionsprövningen särskilt ska beakta om den dömda är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet, innebär att om den dömda har sådana kopplingar talar detta starkt mot att permission ska beviljas. Det utgör emellertid inte ett absolut förbud mot att bevilja permission i dessa fall. I likhet med i dag ska Kriminalvården alltså alltid göra en risk- och proportionalitetsbedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Involvering i, eller koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet ska även beaktas vid villkorsprövningen

Som framgår i avsnitt 9.1 ska permission enligt 10 kap. 1 § och särskild permission enligt 10 kap. 2 § fängelselagen förenas med de villkor som behövs (10 kap. 5 § fängelselagen). Vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen av behovet av villkor framgår inte av lag. Av Kriminalvårdens allmänna råd till 10 kap. 5 § fängelselagen framgår det emellertid att villkoren ska utformas utifrån riskbedömningen och omständigheterna i det enskilda fallet. Det lämnas även vissa exempel på vad villkoren kan avse, men några närmare föreskrifter om vilka omständigheter som särskilt bör beaktas vid denna prövning finns inte.

Av samma skäl som anförts ovan när det gäller betydelsen av ett lagbundet krav på att involvering i, eller koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet ska beaktas vid själva permissionsprövningen, bör det införas ett lagbundet krav på att sådana omständigheter ska beaktas särskilt även vid villkorsprövningen. I likhet med vad som anges beträffande den initiala permissionsprövningen bedöms

behovet av att särskilt beakta barns behov tillgodoses genom kravet på proportionalitet och portalparagrafen om barnets bästa.

En intagen som är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet ska inte beviljas permission innan kvalifikationstiden löpt ut

Enligt utredningens alternativa förslag bör det, utöver att det föreslås förtydligas att kopplingar till en kriminell gruppering eller motsvarande ska beaktas särskilt vid permissions- och villkorsprövningen, också anges i lag att permission enligt 10 kap. 1 § fängelselagen aldrig ska kunna beviljas innan kvalifikationstiden löpt ut för intagna med sådana kopplingar.

Som framgår av avsnitt 9.1 innebär den så kallade kvalifikationstiden att det som utgångspunkt krävs att den intagne har avtjänat minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, för att permission ska beviljas (10 kap. 1 § första stycket 1 fängelselagen). Syftet bakom denna huvudregel är bl.a. att möjliggöra för Kriminalvården att dessförinnan genomföra en individuell riskbedömning (En ny häktes- och fängelselagstiftning, prop. 2009/10:135, s. 96 och Kriminalvården, Handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt [2012:4 s. 15]).

Enligt hittillsvarande reglering kan emellertid en intagen, om det föreligger särskilda skäl, beviljas permission innan kvalifikationstidens utgång (10 kap. 1 § tredje stycket). Särskilda skäl att bevilja en intagen permission trots att kvalifikationstiden inte har förflutit kan föreligga om den intagne behöver besöka t.ex. tandläkaren och angelägenheten inte kan skjutas upp eller ordnas på annat sätt (Allmänna råd till 10 kap. 1 § tredje stycket fängelselagen FARK Fängelse).

Utifrån de risker som en permission kan innebära i förhållande till intagna som är involverade i, eller har kopplingar till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet framstår det enligt regeringen som särskilt motiverat att kravet på kvalifikationstid upprätthålls för dessa intagna. För intagna som har sådana kopplingar bör permission enligt 10 kap. 1 § därför inte kunna beviljas innan kvalifikationstiden löpt ut. Den föreslagna utformningen innebär att det krävs att en sådan koppling har konstaterats föreligga vid den tidpunkt då bedömningen görs. Eftersom en sådan fråga kan uppkomma redan innan en individuellt utformad verkställighetsplan har upprättats kommer Kriminalvården inte alltid ha tillräckligt underlag för att redan vid denna tidpunkt kunna konstatera att en sådan koppling finns. I sådana fall får bedömningen göras utifrån de uppgifter som Kriminalvården har vid den aktuella tidpunkten. Om det utifrån dessa inte kan fastslås att den intagne är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet får en sedvanlig bedömning göras – det vill säga en bedömning av om det finns särskilda skäl för att bevilja permission trots att kvalifikationstiden inte löpt ut.

För särskild permission enligt 10 kap. 2 § fängelselagen uppställs inget krav på kvalifikationstid, och någon sådan bör inte heller införas beträffande intagna som är involverade i, eller har kopplingar till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet, eftersom behovet av sådana hänsyn redan tillgodoses genom att det föreslås att sådana kopplingar ska beaktas särskilt vid riskbedömningen.

Förslaget om att en intagen som är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet inte ska kunna beviljas permission innan kvalifikationstiden löpt ut påverkar inte heller möjligheterna för den intagne att beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt om det behövs för att erhålla sjukhusvård (9 kap. 1 § fängelselagen), om en myndighet eller domstol begär det (10 kap. 3 och 4 §§ fängelselagen) eller vid utredning om återfallsrisk enligt 10 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid. De föreslagna inskränkningarna när det gäller vissa dömdas möjligheter att beviljas permission bedöms därför vara proportionerliga.

Förbudet mot permission innan kvalifikationstiden löpt ut bör inte gälla för intagna under 18 år

Som framgår av avsnitt 9.1 föreslås i lagrådsremissen Frihetsberövande påföljder för barn och unga att det vid bedömningen av om det finns särskilda skäl att bevilja permission innan den s.k. kvalifikationstiden har löpt ut särskilt ska beaktas om den intagne inte har fyllt 18 år. Detta innebär alltså att särskild hänsyn ska tas till att barn har andra behov och rättigheter än vuxna, inte minst när det kommer till kontakten med familjen. Av samma skäl bör det inte införas ett absolut förbud mot att bevilja intagna barn permission innan kvalifikationstiden har löpt ut, även om barnet bedömts vara involverad i, eller ha koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Dock bör denna omständighet, i enlighet med vad som anges ovan, vägas in i bedömningen av om permission kan beviljas och vilka villkor den i sådana fall ska förenas med.

10 Frigivningsförberedande åtgärder (tidigare särskilda utslussningsåtgärder)

10.1 Nu gällande regler

En utslussningsåtgärd är ett tillstånd till vistelse utanför anstalt som får beviljas för att minska risken för återfall i brott eller för att på annat sätt underlätta den intagnes anpassning i samhället. Reglerna om de särskilda utslussningsåtgärderna finns i 11 kap. fängelselagen. De särskilda utslussningsåtgärderna utgörs av frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång.

Planeringen av utslussningsåtgärder utgör en del av den intages verkställighetsplan (1 kap. 26–30 §§ FARK Fängelse och därmed sammanhängande allmänna råd). Planeringen ska alltid samordnas mellan anstalten och det frivårdskontor där den intagne är inskriven. Alla utslussningsåtgärder ska övervägas, oavsett om den intagne ansöker om en åtgärd eller inte (Kriminalvården, Handbok om särskilda utslussningsåtgärder [2012:7] s. 23). Prövningen av vilken utslussningsåtgärd som är mest ändamålsenlig ska utgå från den dömdes behov och de risker som har identifierats i verkställighetsplaneringen. De olika utslussningsåtgärderna kan, utifrån den intagnes individuella behov och förutsättningar, kombi-

neras med varandra i syfte att uppnå en ändamålsenlig utslussning i samhället (11 kap. 1 § FARK Fängelse och därmed sammanhängande allmänna råd).

För att samhällsskyddet och brottsofferperspektivet ska upprätthållas gäller för samtliga utslussningsåtgärder, i likhet med vad som gäller för permission, att de endast får beviljas om det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig (11 kap. 2–5 §§ fängelselagen). Riskbedömningen ska göras utifrån den utslussningsåtgärd som är aktuell och de villkor och den kontroll som åtgärden förenas med. Det innebär att en intagen som inte uppfyller kraven för en viss åtgärd kan beviljas en annan (En ny fängelse- och häkteslagstiftning, prop. 2009/10:135 s. 164–167). I Kriminalvårdens riktlinjer anges vad som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen (11 kap. 2 § FARK Fängelse).

För vissa av utslussningsåtgärderna uppställs krav på att en viss del av strafftiden ska ha avtjänats för att åtgärden ska få beviljas; s.k. kvalifikationstid (11 kap. fängelselagen). Detta gäller för vistelse i halvvägshus och utökad frigång, för vilka det krävs att minst halva strafftiden, dock minst tre månader, ska ha avtjänats (11 kap. 4 och 5 §§).

Därutöver anges det för var och en av utslussningsåtgärderna vilka behov som den intagne ska ha, för att åtgärden ska få beviljas. Det kan vara fråga om att den intagne har behov av introduktion i arbetslivet, av vård och behandling, av särskilt stöd och tillsyn eller att den intagne kan utföra arbete.

Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd beviljas tillstånd till avtjänande utanför anstalt enligt en viss ”trappa”, där det exempelvis ställs högre krav på den intagne innan utökad frigång beviljas, i förhållande till övriga utslussningsåtgärder. För samtliga åtgärder gäller dock att den intagne dessförinnan bör ha genomfört permission utan anmärkning (11 kap. 2 § FARK Fängelse och därmed sammanhängande allmänna råd).

De nuvarande utslussningsåtgärderna

Frigång innebär att en intagen – under dagtid – utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet utanför anstalten (11 kap. 2 § fängelselagen). Målet är att frigången ska medföra att den intagnes möjlighet att försörja sig efter frigivningen förbättras.

Med *vårdvistelse* avses att en intagen placeras i ett familjehem, ett hem för vård och boende eller ett stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (11 kap. 3 §).

Vistelse i halvvägshus innebär att en intagen placeras i ett av Kriminalvården kontrollerat och bemannat övergångsboende som är anpassat för att ge intagna, som har behov av det, särskilt stöd och tillsyn. (11 kap. 4 §).

Slutligen kan den intagne ges tillstånd att under kontrollerade former avtjäna den sista delen av sitt fängelsestraff i sin bostad; s.k. *utökad frigång*. Åtgärden är den vanligaste av de särskilda utslussningsåtgärderna och kan användas för den som inte har något vård- eller stödbehov i form av vårdvistelse eller halvvägshus (11 kap. 5 § fängelselagen). För att åtgärden ska komma i fråga måste bostaden uppfylla ett antal krav och den

intagne får inte vistas utanför bostaden annat än på särskilt bestämda tider. Detta ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel under minst två tredjedelar, dock minst två månader, av tiden för den utökade frigången (11 kap. 14 § FARK Fängelse samt därmed sammanhängande allmänna råd).

I propositionen Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning lämnas bl.a. förslag om en ny verkställighetsform, benämnd elektronisk övervakning i kontrollerat boende. I syfte att möjliggöra utslussning även vid verkställighet i kontrollerat boende föreslås Kriminalvården kunna besluta att verkställigheten ska övergå från kontrollerat boende till den dömdes bostad när halva strafftiden har avtjänats. Detta motsvarar i praktiken ett beslut om utökad frigång enligt 11 kap. 5 § fängelselagen. För ett sådant medgivande ska kunna ges måste den dömda uppfylla kriterierna för verkställighet i sin bostad. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Kontroll genom villkor och provtagning

En utslussningsåtgärd ska enligt 11 kap. 6 § fängelselagen förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor.

Villkoren, vars innehåll inte är specificerade i lag, ska vara individuellt utformade utifrån riskbedömningen och omständigheterna i det enskilda fallet. Villkor om skötsamhet, om skyldighet att hålla kontakt med Kriminalvården samt om att avhålla sig från alkohol och droger bör regelmässigt meddelas. Villkoren kan också avse vilken bostad den intagne ska ha, förbud mot att lämna bostaden annat än på särskilt bestämda tider, förbud mot att vistas inom eller utanför ett visst geografiskt område eller förbud mot att ta kontakt med en viss person (Allmänna råd till 11 kap. 6 § fängelselagen FARK Fängelse).

För att säkerställa att kravet på samhällsskydd tillgodoses vid allvarig brottslighet ska det, om det inte är uppenbart oskäligt, för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år (långtidsdömd) beslutas om särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller särskilda utslussningsåtgärder (1 kap. 7 § fängelselagen). Inför beslutet ska särskilt beaktas risken för att den intagne under verkställigheten rymmer eller fritas från anstalt, begår brott, använder hot eller våld eller gör sig skyldig till annan allvarig misskötsamhet. Vid denna riskbedömning ska särskilt beaktas bl.a. utfallet av tidigare och pågående verkställighet och om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet (1 kap. 32 och 33 §§ FARK Fängelse). Om det finns särskilda skäl ska sådana villkor också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år. Exempel på särskilda skäl är att det rör sig om en intagen som har kopplingar till grov organiserad brottslighet (prop. 2009/10:135 s. 122).

Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det kan Kriminalvården ändra eller upphäva villkoren, eller besluta om nya villkor (11 kap. 6 § andra stycket fängelselagen). Ändrade eller nya villkor bör exempelvis meddelas om det är nödvändigt för att kontrollen ska kunna

upprätthållas eller vid misskötsamhet som inte motiverar att åtgärden upphävs (Allmänna råd till 11 kap. 6 § fängelselagen FARK Fängelse).

Den som har beviljats en utslussningsåtgärd är skyldig att på begäran lämna urin-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av nykterhet (11 kap. 7 § fängelselagen). Resultatet av en drogkontroll, liksom en intagens vägran att genomgå en sådan kontroll, kan innebära att villkoren för utslussningsåtgärden skärps eller att tillståndet till åtgärden upphävs (prop. 2009/10:135 s. 169).

Misskötsamhet

Ett tillstånd till en utslussningsåtgärd ska upphävas om det inte längre finns förutsättningar för åtgärden, eller om den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för åtgärden (11 kap. 8 § fängelselagen).

Exempel på *bristande förutsättningar* som kan leda till att en utslussningsåtgärd upphävs är t.ex. att den intagne förlorar sin bostad eller sin sysselsättning (Allmänna råd till 11 kap. 8 § 1 fängelselagen, FARK Fängelse).

Exempel på *misskötsamhet* som kan leda till att utslussningsåtgärden upphävs är att den intagne avviker, återfaller i brottslighet som inte är av ringa art eller omfattning, är drogpåverkad eller uppträder hotfullt (Allmänna råd till 11 kap. 8 § 2 fängelselagen, FARK Fängelse). Enligt förarbetena ska kravet på skötsamhet ställas högt, men en viss tolerans mot misskötsamhet av mindre allvarligt slag måste dock finnas (En modernare kriminalvårdslag, prop. 2005/06:123 s. 47). En noggrann avvägning bör således göras mellan å ena sidan arten och omfattningen av misskötsamheten och å andra sidan den intagnes behov av utslussningsåtgärden och följderna av ett upphävande (Kriminalvården, Handbok om särskilda utslussningsåtgärder [2012:7], s. 83).

Om ett tillstånd till en utslussningsåtgärd upphävs ska den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av straffet där (11 kap. 9 § fängelselagen). Under en pågående utslussningsåtgärd, det vill säga innan ett upphävande, kan den dömda också tilldelas en varning med stöd av 12 kap. 1 § fängelselagen. En varning kan exempelvis meddelas för en intagen som bryter mot villkor som gäller för en utslussningsåtgärd (Kriminalvården, Handbok om särskilda utslussningsåtgärder [2012:7], s. 81). Ett beslut om varning utgör ett viktigt underlag vid bedömningen av om det enligt gällande regler finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken (Allmänna råd till 12 kap. 2 § fängelselagen, FARK Fängelse).

Misskötsamhet kan också leda till att tid som den intagne vistas utanför anstalt under pågående utslussningsåtgärd bedöms som avbrott i verkställigheten. Så är fallet om Kriminalvården inte längre kan upprätthålla kontrollen över den intagne, t.ex. inte vet var den dömda befinner sig, och avsaknaden av kontroll inte endast är tillfällig (Kriminalvården, Handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning [2015:1] s. 43). Om verkställigheten avbryts ska den tid under vilken avbrottet varat inte räknas som verkställd tid (12 a kap. 1 § fängelselagen).

10.2 Individuellt anpassade frigivningsförberedande åtgärder

Regeringens förslag

Den i lagtext angivna kategoriseringen av särskilda utslussningsåtgärder (frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång) utmönstras. Sådana åtgärder ska i lagtexten i stället benämnas som frigivningsförberedande åtgärder och inte kategoriseras. Som en följd därav ändras ett flertal bestämmelser i fängelselagen, socialförsäkringsbalken och lagen om verkställighet av säkerhetsförvaring.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. De av utredningen föreslagna ändringarna i fängelselagen skiljer sig, främst beträffande 11 kap. fängelselagen, till viss del från regeringens förslag beträffande dess språkliga utformning och struktur. Utredningen lämnar inte något förslag om följdändringar i socialförsäkringsbalken eller den föreslagna lagen om verkställighet av säkerhetsförvaring.

Remissinstanserna

Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Arbetsgivarverket*, *Brottsofferjouren*, *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Säkerhetspolisen*, *Eskilstuna tingsrätt*, *Kammarrätten i Sundsvall* och *Kristianstads tingsrätt*, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Föreningen Skyddsvärnet avstyrker förslaget och framför att förslaget om en enda utslussningsåtgärd, som ska innehålla individuella insatser utifrån en lämplighetsbedömning, kommer att ge upphov till en oförsäglighet för klienterna och subjektiva bedömningar. Skyddsvärnet anför vidare att systemet kan förväntas bli krävande och svårtillämpat för Kriminalvårdens personal, som redan befinner sig i en trängd arbets-situation, vilket i sin tur kan leda till en minskad användning av utslussningsåtgärder vilket vore mycket negativt för det återfallsförebyggande arbetet.

Kriminalvården är positiv till förslaget om att de särskilda utslussningsåtgärderna ska ersättas med en särskild frigivningsförberedande åtgärd som myndigheten närmare kan anpassa utifrån varje intagens individuella behov.

Förvaltningsrätten i Malmö anför att den föreslagna ändringen kan påverka dömdas möjligheter att överklaga beslut gällande sådana åtgärder. I och med att Kriminalvården föreslås ha beslutanderätt att i det enskilda fallet bestämma hur åtgärden ska utformas anser domstolen att det finns skäl att närmare analysera och förtydliga i vilken utsträckning beslut om frigivningsförberedande åtgärder kan överklagas samt hur omfattande en aktuell domstolsprövning kan bli.

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), som noterar att Kriminalvården redan är belastad, anför att ytterligare arbetsuppgifter för Kriminalvården kan medföra en sämre kvalitet.

Skälen för regeringens förslag

Som konstateras i avsnitt 8.2 bedöms systemet med att intagna i slutet av sin verkställighet kan bli föremål för olika former av utslussningsåtgärder i sig som välfungerande. Det är emellertid av stor vikt att säkerställa att utslussningen från anstalt in i samhället kan anpassas utifrån vad som i verkställighetsplanen framkommit om förutsättningar, risker och behov hänförliga till den intagne. Det måste också finnas möjligheter att anpassa det stöd och den kontroll som kan vara påkallad utifrån omständigheterna i det individuella fallet. Det är med andra ord angeläget att det finns olika utslussningsalternativ utifrån unika förutsättningar och behov.

I förarbetena till den nuvarande utformningen av regelverket för utslussningsåtgärderna framhölls att de som avtjänar ett fängelsestraff inte är en homogen grupp, utan individer med olika problem och förutsättningar och därmed olika behov av vård, stöd och kontroll. Vikten av enkla och tydliga regler samt väl avgränsade utslussningsåtgärder, riktade mot olika målgrupper, underströks. Ett system med flera utslussningsåtgärder som liknade varandra i alltför hög grad ansågs riskera att upplevas som oklart, oförutsebart och svårt att tillämpa (En modernare kriminalvårdslag, prop. 2005/06:123 s. 26).

Som framgår av avsnitt 10.1 uppställs det enligt dagens lagstiftning krav som måste vara uppfyllda för att var och en av de nuvarande utslussningsåtgärderna (dvs. frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång enligt 11 kap. 2–5 §§ fängelselagen) ska få beviljas. Det kan exempelvis handla om att den intagne ska ha ett behov av introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen (frigång), av vård eller behandling mot missbruk eller mot något annat särskilt förhållande (vårdvistelse), eller av särskilt stöd eller tillsyn (halvvägshus). Det kan också vara fråga om en intagen som arbetar eller deltar i behandling, utbildning eller annan verksamhet och därför har behov av att avtjäna en del av fängelsestraffet i sin bostad (utökad frigång). Regleringen innebär alltså att det för var och en av utslussningsåtgärderna uppställs krav på att den intagne måste ha vissa behov, för att åtgärden ska kunna beviljas.

Inom ramen för utredningen har Kriminalvården framfört att den nuvarande utformningen av systemet med utslussningsåtgärder är problematisk, eftersom den innebär att vissa individer som skulle kunna bli föremål för sådana åtgärder inte kan ges den möjligheten. Enligt Kriminalvården beror detta på att vissa intagna inte uppfyller kriterierna för någon av de fyra olika formerna av utslussningsåtgärder som anges i fängelselagen, trots att den intagne har bedömts som lämplig för och har ett behov av utslussningsåtgärder. Kriminalvården framhåller vidare att det inte sällan finns ett behov av att kombinera de olika åtgärderna med varandra för att skapa en lämplig utslussning; intagna med dubbla behov riskerar annars att falla mellan stolarna. Exempel på sådana dubbla behov kan vara behandling mot såväl missbruk som bakomliggande orsaker till sexualbrott eller psykiatrisk problematik. Även personer med intellektuella funktionsvariationer och äldre riskerar att falla utanför systemet, trots att de kan ha behov av omfattande stöd. Ett annat problem när det gäller de nuvarande utslussningsåtgärderna är att hitta en lämplig åtgärd i de fall då vårdbehovet är lågt, men kontrollbehovet högt.

I likhet med utredningen anser regeringen att den ordning som Kriminalvården beskriver, där intagna som bedöms vara lämpade för och har ett behov av utslussningsåtgärder inte kan bli föremål för sådana på grund av den nuvarande kategoriseringen, är otillfredsställande och står i strid med åtgärdernas grundläggande syfte; dvs. att minska risken för återfall i brott och underlätta den dömdes anpassning i samhället. Det finns därför skäl att anpassa regelverket för att komma till rätta med denna problematik.

Den i lagtext uppställda kategoriseringen av utslussningsåtgärder tas bort

För att möjliggöra en mer individualiserad utslussning föreslår utredningen att de nuvarande fyra utslussningsåtgärderna slås samman till att i lagtexten anges som en enda åtgärd – med benämningen frigivningsförberedande åtgärder – och att Kriminalvården ges rätten att i det enskilda fallet bestämma hur utslussningen närmare ska utformas. De grundläggande förutsättningarna för att en frigivningsförberedande åtgärd ska kunna beviljas föreslås alltså utgå från att ett sådant behov finns för att minska risken för att den intagne återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning till samhället. De krav som i dag uppställs för att respektive utslussningsåtgärd ska få beviljas, och som är hänförliga till den intagnes behov eller sociala situation, föreslås i stället utgöra omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av vilken eller vilka frigivningsförberedande åtgärder som kan beviljas (se avsnitt 10.5).

Regeringen instämmer i stort med utredningens förslag. Genom den föreslagna ordningen minskar risken för att en intagen uteslås från att beviljas utslussningsåtgärder endast av den anledningen att han eller hon inte har ett sådant specifikt behov som krävs enligt dagens kategorisering. Detsamma gäller för intagna som har fler än ett behov, där behoven i dag inte kan tillgodoses om de faller in under två eller flera utslussningsåtgärder.

Regeringen delar också bedömningen att ökade möjligheter för Kriminalvården att anpassa åtgärderna efter de intagnas olika förutsättningar och behov, förväntas bidra till att den successiva övergången från anstalt till ett liv i frihet kan utformas på ett lämpligare och säkrare sätt än i dag. Det är Kriminalvården som har störst kännedom om den enskilda individen och som därmed har bäst förutsättningar att avgöra hur den intagne bör slussas in i samhället. Syftet med att ta bort dagens kategorisering av utslussningsåtgärderna i lagtext, för att i stället låta dessa benämnas som en enda åtgärd (under begreppet frigivningsförberedande åtgärder), är alltså inte att åtgärderna i sig ska slås samman till en enda. Syftet är snarare det omvända, det vill säga att skapa möjligheter till en ökad differentiering, genom att denna kan ske på myndighetsnivå. Kriminalvården bör således även framöver ha möjlighet att exempelvis besluta att en intagen ska vara placerad i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400), i ett av myndigheten kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna särskilt stöd eller tillsyn eller i sin bostad. Den föreslagna ordningen ger dock även möjlighet för Kriminalvården att utforma nya former av frigivningsförberedande åtgärder, anpassade utifrån såväl de

intagnas behov som behovet av samhällsskydd, utan att det krävs lagändringar.

Åtgärderna ska benämnas frigivningsförberedande åtgärder

I likhet med utredningen anser regeringen att benämningen frigivningsförberedande åtgärder på ett bättre sätt signalerar vad utslussningsåtgärderna syftar till. Av samma skäl bör också uttrycket ”vistelse utanför anstalt” ersättas med ”avtjänande utanför anstalt”.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning om att de frigivningsförberedande åtgärderna alltjämt bör syfta till att minska risken för att den intagne återfaller i brott eller på annat sätt underlätta dennes anpassning i samhället (11 kap. 1 § fängelselagen). Det innebär att det inte heller framöver bör finnas ett krav på att frigivningsförberedande åtgärder *ska* beviljas om vissa förutsättningar föreligger. I stället är det en möjlighet för Kriminalvården att besluta om sådana, i de fall åtgärderna bedöms vara till gagn för den intagne och kan genomföras på ett säkert sätt. Vidare bör det alltjämt, som ett grundläggande krav, gälla att frigivningsförberedande åtgärder endast får beviljas om det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig (se dock avsnitt 10.3 nedan, om vilka omständigheter som särskilt bör beaktas vid denna prövning). I likhet med hittillsvarande reglering kommer det alltså krävas att Kriminalvården gör en riskbedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet inför ett beslut om en frigivningsförberedande åtgärd kan beviljas. På så sätt säkerställs även framöver att brottsoffers, potentiella brottsoffers och samhällets behov av skydd tillgodoses.

Den föreslagna regleringen av frigivningsförberedande åtgärder bör, i likhet med vad som föreslås i lagrådsremissen om Frihetsberövande påföljder för barn och unga, gälla även för intagna barn (se dock avsnitt 10.4 beträffande den s.k. kvalifikationstiden). Som konstateras i nämnda lagrådsremiss kommer även barn som har begått mycket allvarliga brott och dömts till långa fängelsestraff att friges villkorligt, varför utslussningen av intagna barn behöver ske på ett strukturerat sätt med stöd och kontroll från samhällets sida. Det blir således en uppgift för Kriminalvården att tillse att de frigivningsförberedande åtgärder som beviljas för intagna barn är anpassade utifrån barns särskilda behov och rättigheter.

Förslagen innebär att Kriminalvården ges större utrymme att utforma åtgärderna

Som vissa remissinstanser framfört innebär förslagen att Kriminalvården kommer att få ett större utrymme än tidigare att utforma de olika frigivningsförberedande åtgärderna. Bland annat *Skyddsvärnet* och *Roks* har uttryckt en oro över att det nya systemet kan bli krävande och svårtillämpat för Kriminalvårdens personal. Skyddsvärnet har även uttryckt farhågor om att systemet kan ge upphov till subjektiva bedömningar och bristande förutsägbarhet för de intagna. Mot detta kan ställas att det är Kriminalvården som, inom ramen för utredningen, framställt önskemål om en gemensam utslussningsform på så sätt som nu föreslås. Regeringen delar därför inte de farhågorna. I detta sammanhang bör också nämnas att Kriminalvården redan i dag har ett relativt omfattande bemyndigande vad

avser utformningen av verkställigheten, och med stöd av detta meddelar föreskrifter och allmänna råd. Planeringen av utslussningsåtgärder utgör en del av den individuella verkställighetsplan som Kriminalvården ansvarar för att upprätta och det är således Kriminalvården som avgör vilka åtgärder som ska komma i fråga under verkställigheten. En intagen har dock rätt att aktivt delta i och medverka vid planeringen och utformningen av verkställigheten (se 1 kap. 26 § FARK Fängelse). Kriminalvården fattar alltså även enligt det nuvarande regelverket individuella beslut om huruvida förutsättningarna för beviljandet av utslussningsåtgärder är uppfyllda och om, och i sådana fall vilka, villkor de ska vara förenade med. En ordning där Kriminalvården ges större utrymme att anpassa innehållet och utformningen av de frigivningsförberedande åtgärderna kan också vara av godo för att möta de behov som kan uppkomma till följd av de reformer som påföljdssystemet och verkställighetslagstiftningen är föremål för. Även den omständigheten att det i lagrådsremissen om Frihetsberövande påföljder för barn och unga föreslås att även barn ska kunna dömas till fängelse, innebär att det kan uppstå ett större behov av att kunna utforma de frigivningsförberedande åtgärderna på olika sätt.

Därtill kommer att det även fortsättningsvis föreslås anges i lag att en frigivningsförberedande åtgärd kan innebära att den intagne placeras i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400), i ett av Kriminalvården kontrollerat hem eller ges tillstånd att avtjäna straffet i sin bostad (det vill säga åtgärder som motsvarar de tidigare utslussningsåtgärderna vårdvistelse, halvvägshus och utökad frigång). Således innebär förslagen ingen begränsning av möjligheterna att erbjuda en intagen en åtgärd som denne har ett behov av, oaktat om boendet exempelvis är i Kriminalvårdens regi eller inte. Med anledning av att de tidigare begreppen utmönstras föreslås emellertid ett flertal följdändringar i fängelselagen, socialförsäkringsbalken och den föreslagna lagen om verkställighet av säkerhetsförvaring (se lagrådsremissen Säkerhetsförvaring – en ny tidsbestämd frihetsberövande påföljd).

Mot bakgrund av att Kriminalvården föreslås ges beslutanderätt i fråga om utformningen av de frigivningsförberedande åtgärderna i varje enskilt fall, efterfrågar *Förvaltningsrätten i Malmö* en närmare analys om i vilken utsträckning ett sådant beslut kommer att kunna överklagas och omfattningen av en sådan domstolsprövning. Här bör framhållas att det redan i dag är Kriminalvården som beslutar om utslussningsåtgärder (13 kap. 1 § fängelselagen) och i likhet med vad som gäller enligt nuvarande ordning bör ett beslut om en frigivningsförberedande åtgärd, efter Kriminalvårdens omprövning av beslutet, kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol (14 kap. 1–2 §§ fängelselagen). Omprövning av Kriminalvårdens beslut bör även fortsättningsvis få begäras av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (14 kap. 2 § första stycket andra meningen fängelselagen). Att den närmare differentieringen av de frigivningsförberedande åtgärderna i större utsträckning än i dag föreslås ske på myndighetsnivå medför således enligt regeringens bedömning ingen ändring av möjligheten att överklaga ett sådant beslut eller omfattningen av domstolsprövningen.

10.3 Den intagnes beteende ska beaktas vid beslut om en frigivningsförberedande åtgärd

Regeringens förslag

Det ska klargöras i lagtext att det, vid prövningen av om en frigivningsförberedande åtgärd får beviljas, särskilt ska beaktas om den intagne

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

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget att den intagnes beteende ska beaktas vid beslut om en frigivningsförberedande åtgärd. Ingen remissinstans invänder mot utredningens förslag. *Kammarrätten i Sundsvall* instämmer uttryckligen i förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Som framgår av avsnitt 10.1 krävs det enligt gällande regelverk, för att en utslussningsåtgärd ska beviljas, att det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig. Dessa krav bör inte ändras i anledning av att kategoriseringen av utslussningsåtgärder utmönstras ur lagtexten. En frigivningsförberedande åtgärd bör alltså inte få beviljas om inte dessa krav är uppfyllda. Frågan är dock om det, på samma sätt som föreslås gälla för permissionsprövningen, bör klargöras i lagtext vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid denna riskbedömning.

I likhet med vad som gäller för permission framgår det av hittillsvarande reglering inte av lag, men däremot av Kriminalvårdens riktlinjer, vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det finns en risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på ett allvarligt sätt missköta sig. Av riktlinjerna följer att de omständigheter som särskilt ska beaktas bl.a. är karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet (med särskild hänsyn tagen till eventuella brottsoffer), utfallet av tidigare och pågående verkställighet (såsom utfallet av genomförda utevistelser och deltagande i programverksamhet) samt om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet (11 kap. 2 § FARK Fängelse).

Därutöver anges det i Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder att brottslighet som typiskt sett är ägnad att återupptas vid vistelse utanför anstalt ska beaktas särskilt, t.ex. våld i nära relation eller internetrelaterad brottslighet. I handboken anges vidare att det vid risk-

bedömningen bör beaktas dels den intagnes motivation och utveckling, dels om den intagne deltagit i behandlingsprogram (s. 26–29).

Således är det beträffande utslussningsåtgärderna tydligare angivet än i förhållande till reglerna om permission, att även omständigheter som har bäring på den intagnes förändringsbenägenhet och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder har betydelse vid riskbedömningen. Trots detta instämmer regeringen i utredningens bedömning att dessa omständigheter – för att ytterligare tydliggöra och understryka vikten av att de beaktas vid riskbedömningen – bör framgå av lag. I det sammanhanget gör sig samma hänsyn och överväganden gällande, som redogörs för i avsnitt 9.2 om permission. Således talar även systematiska skäl för det föreslagna förtydligandet, eftersom motsvarande tydliggörande görs i förhållande till permission, och sedan tidigare även gjorts i förhållande till villkorlig frigivning.

Det bör därför i lagtexten anges att det vid bedömningen av om en frigivningsförberedande åtgärd får beviljas särskilt ska beaktas om den intagne under verkställigheten 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 annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Denna riskbedömning bör göras även i förhållande till den grupp intagna som är barn, som enligt förslagen i lagrådsremissen Frihetsberövande påföljder för barn och unga kommer att dömas till fängelse framöver.

10.4 En gemensam och lagstadgad kvalifikationstid

Regeringens förslag

Det ska krävas att minst halva strafftiden, dock minst tre månader, av fängelsestraffet har avtjänats för att en intagen ska beviljas en frigivningsförberedande åtgärd.

Om det finns särskilda skäl ska Kriminalvården kunna bevilja en frigivningsförberedande åtgärd innan kvalifikationstiden har avtjänats.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Ett stort antal remissinstanser, bl.a., *Hovrätten för Övre Norrland*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Kalmar tingsrätt*, *Migrationsverket*, *Malmö Universitet* och *Norrköpings tingsrätt*, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Kriminalvården, som är positiv till förslaget om att de särskilda utslussningsåtgärderna ersätts med en frigivningsförberedande åtgärd, ser inte skäl att uppställa en kvalifikationstid för att den enskilde ska få ta del av en frigivningsförberedande åtgärd. För det fall en sådan föreslås

instämmer Kriminalvården i att myndigheten bör ges möjlighet att meddela undantag vid särskilda skäl på det sätt som föreslås.

Skälen för regeringens förslag

En gemensam kvalifikationstid

Som framgår av avsnitt 10.1 krävs det för vissa av de nuvarande utslussningsåtgärderna att en s.k. kvalifikationstid förflutit för att de ska kunna beviljas. För vistelse i halvvägshus och utökad frigång krävs att halva straffet, dock alltid minst tre månader, ska ha avtjänats innan åtgärderna kan beviljas. För vårdvistelse och frigång anges ingen lagstadgad kvalifikationstid. Av Kriminalvårdens handbok framgår emellertid, beträffande samtliga utslussningsåtgärder, att längden på åtgärden ska bestämmas utifrån en individuell bedömning av risker och behov (Handbok om särskilda utslussningsåtgärder [2012:7] s. 25).

Som en konsekvens av förslaget att kategoriseringen av utslussningsåtgärderna tas bort måste de nuvarande lagstadgade kvalifikationstiderna antingen göras gemensam eller tas bort.

Kriminalvården har anfört att myndigheten inte anser att det finns skäl att införa en gemensam lagstadgad kvalifikationstid för de frigivningsförberedande åtgärderna. Enligt *Kriminalvården* skulle en ordning där myndigheten i stället tillåts styra över när en frigivningsförberedande åtgärd kan bli aktuell medföra en mindre stelbent och mer effektiv utslussning. Regeringen har viss förståelse för denna synpunkt. Att inte föreskriva någon kvalifikationstid för när en frigivningsförberedande åtgärd får beviljas skulle möjliggöra att en sådan vid behov kan beslutas också vid kortare fängelsestraff. I likhet med vad utredningen framhåller, och som framgår av tidigare förarbeten, finns det emellertid en risk för att ett medgivande av utslussningsåtgärder alltför tidigt i verkställigheten ses som ett urholkande av fängelsestraffet och därmed skadar förtroendet för påföljdssystemet. Övervägande skäl talar därför för att huvudregeln bör vara att en viss del av straffet, och en viss minsta tid, ska ha verkställts innan en sådan åtgärd kan beviljas. I likhet med vad som framhålls i lagrådsremissen om Frihetsberövande påföljder för barn och unga, bör kvalifikationstiden gälla även för intagna barn. Som framgår nedan föreslår dock regeringen att det ska vara möjligt att göra undantag från kvalifikationstiden om det finns särskilda skäl. Sammanfattningsvis instämmer regeringen alltså i utredningens förslag om att en viss inskränkning av det nuvarande systemet är befogad och att det därför bör införas en gemensam och lagstadgad kvalifikationstid som ska gälla för att en frigivningsförberedande åtgärd ska få beviljas.

Kvalifikationstidens längd

Nästa fråga är hur lång kvalifikationstid som bör uppställas för de frigivningsförberedande åtgärderna. Dagens kvalifikationstid för vistelse i halvvägshus och utökad frigång innebär att de som avtjänar fängelsestraff som är kortare än tre månader aldrig kan beviljas dessa utslussningsåtgärder. Även vid fängelsestraff på fyra månader är det i princip uteslutet, eftersom tidpunkten för villkorlig frigivning inträder innan det är möjligt att bevilja en sådan åtgärd. Statistik från *Kriminalvården* visar också att det i straff-

intervall upp till sex månader är mycket ovanligt med utslussning. Den främsta anledningen till detta är att det vid kortare strafftider är svårt att hinna planera utslussningen (Kriminalvården, årsredovisning 2024 s. 63).

Därtill kommer att det nuvarande kravet på att minst halva straffet ska vara avtjänat, innebär att tiden från att en utslussningsåtgärd kan beviljas fram till tidpunkten för villkorlig frigivning blir relativt kort för de lägre strafftidsintervallen. Vid en strafftid om ett år är det exempelvis enligt dagens reglering endast möjligt att slussa ut den dömda under två månader innan villkorlig frigivning. Vid en strafftid om två år gäller i stället fyra månader. Samtidigt som det är av vikt att en inte alltför stor grupp av dömda utesluts från systemet med frigivningsförberedande åtgärder, i synnerhet mot bakgrund av den positiva effekt sådana har visats ha för att bl.a. motverka risken för återfall i brott, måste beaktas den betydelse som kvalifikationstidens längd kan ha för förtroendet för påföljdssystemet.

När det nuvarande regelverket infördes ansågs halva strafftiden, dock minst tre månader, utgöra en lämplig avvägning (En modernare kriminalvårdslag, prop. 2005/06:123 s. 40). Regeringen instämmer i utredningens bedömning om att denna kvalifikationstid är rimlig att uppställa som ett krav även framöver, för att en frigivningsförberedande åtgärd ska kunna beviljas. I likhet med vad som tidigare konstaterats måste utslussningsbehovet, med anledning av frihetsberövandet som sådant, anses som mindre för dömda som avtjänar kortare straff. Vidare kommer intagna som avtjänar kortare fängelsestraff, genom förslagen i propositionen Skärpta regler för villkorlig frigivning, i större utsträckning än tidigare kunna bli föremål för återfallsförebyggande åtgärder efter avtjänandet i anstalt.

Ytterligare en aspekt som talar för den av utredningen föreslagna kvalifikationstiden är att permission, som vanligtvis föregår en frigivningsförberedande åtgärd, kan beviljas efter att en fjärdedel, men minst två månader, av straffet har avtjänats, och vid särskilda skäl tidigare än så (10 kap. 1 § fängelselagen). En ordning som innebär att en frigivningsförberedande åtgärd skulle kunna beviljas tidigare än permission framstår inte som logisk. De nuvarande kvotdelarna om en fjärdedels avtjänande för beviljande av permission och hälften för frigivningsförberedande åtgärder skapar ett sammanhängande system.

Vid en samlad bedömning instämmer regeringen således i utredningens förslag om att det ska krävas att minst halva strafftiden, dock alltid minst tre månader, har avtjänats för att en frigivningsförberedande åtgärd ska kunna beviljas. I relation till åtgärder som motsvarar frigång och vårdvistelse innebär det en skärpning i förhållande till dagens regelverk.

Undantag från kvalifikationstiden vid särskilda skäl

Som utredningen framhåller, och som även Kriminalvården ställer sig bakom, är det av vikt att den föreslagna regleringen om en gemensam kvalifikationstid inte får orimliga konsekvenser.

Detta gäller i synnerhet mot bakgrund av att reglerna om frigivningsförberedande åtgärder även kommer att gälla för intagna barn, utifrån förslagen i lagrådsremissen Frihetsberövande påföljder för barn och unga. I den nämnda lagrådsremissen föreslås att det för intagna barn ska vara möjligt att bevilja vistelse i halvvägshus och utökad frigång innan kvalifikationstiden har avtjänats, om det finns särskilda skäl.

Det bör därför, i likhet med vad som gäller för permission, införas en ventil för att bevilja en frigivningsförberedande åtgärd innan kvalifikationstiden har löpt ut om det finns särskilda skäl. Denna ventil bör gälla för såväl intagna barn som vuxna. Därigenom möjliggörs en något mer individualiserad och flexibel reglering. När det gäller vuxna kan det t.ex. handla om ett behov av vistelse i ett hem för behandling, i sådana fall där vårdbehovet framstår som angeläget och där förutsättningarna för behandling i anstalt är dåliga. Det kan också gälla intagna där samtliga risker för misskötsamhet utanför anstalt är låga samt för unga lagöverträdare där det framstår som särskilt viktigt att minimera de negativa skadeverkningarna som följer av ett frihetsberövande. Även starka tredje-mansskäl, såsom barnets bästa i fall där den dömde är ensam vårdnads-havare, kan i vissa fall tala för frigivningsförberedande åtgärder i ett tid-igare skede.

När det gäller intagna barn kan det, som redogörs för i lagrådsremissen om Frihetsberövande påföljder för barn och unga, exempelvis röra sig om barn vars mognad inte överensstämmer med dess verkliga ålder, som har en fysisk eller intellektuell funktionsnedsättning eller en medicinsk eller psykiatrisk diagnos, eller där det finns något liknande förhållande som innebär att barnet skulle vara särskilt utsatt i förhållande till andra intagna. Genom den föreslagna ventilen ges Kriminalvården alltså en möjlighet att utifrån omständigheterna i det enskilda fallet avgöra om det finns särskilda skäl för att ett barn, genom en frigivningsförberedande åtgärd, ska tillåtas avtjäna del av fängelsestraffet under mer öppna former utan att kvalifikationstiden har löpt ut.

10.5 Prövningen av vilken eller vilka åtgärder som kan beviljas

Regeringens förslag

Det ska anges i lagtext att det vid bedömningen av vilken eller vilka frigivningsförberedande åtgärder som kan beviljas särskilt ska beaktas om den intagne

1. har behov av introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen,
2. har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroende-framkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet,
3. har behov av särskilt stöd eller tillsyn,
4. har tillgång till bostad, eller
5. arbetar, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt an-ordnad verksamhet.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att lagtexten ska utformas på så sätt att de angivna omständigheterna särskilt ska beaktas ”vid bedömningen av om en frigivningsförberedande åtgärd ska beviljas”. Utredningen föreslår även

att det beträffande omständigheterna vård eller behandling, eller särskilt stöd eller tillsyn, ska vara fråga om ett behov som inte kan behandlas eller tillgodoses på ett tillfredsställande sätt i anstalt.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Som framgår av avsnitt 10.2 är syftet med den nu föreslagna regleringen av de frigivningsförberedande åtgärderna att Kriminalvården ska ges större utrymme att ge åtgärderna en individuell utformning. Därutöver syftar förslagen till att intagna – för vilka frigivningsförberedande åtgärder bedöms kunna bidra till att minska risken för återfall i brott eller underlätta hans eller hennes anpassning i samhället – ska kunna beviljas sådana åtgärder utan hinder av de krav som i dag uppställs för var och en av de särskilda utslussningsåtgärderna. Det är också utifrån dessa syften som utredningen motiverar de föreslagna lagändringarna. Utredningen föreslår emellertid att lagtexten utformas på så sätt att de hittillsvarande kraven – nämligen behovet av vård eller behandling, särskilt stöd eller tillsyn eller introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen – ska beaktas särskilt vid bedömningen av om en frigivningsförberedande åtgärd ”ska beviljas”. Därutöver föreslår utredningen att det i lagtext anges att en frigivningsförberedande åtgärd också ”får beviljas” om den intagne har tillgång till bostad samt arbetar, får behandling eller deltar i särskilt anordnad verksamhet.

Enligt regeringen innebär utredningens förslag att det uppstår en viss diskrepans mellan utformningen av lagtexten och vad som angetts vara syftet med ändringen. Det finns därmed en risk för att den av utredningen föreslagna utformningen kan leda till att en intagen, som inte anses ha behov som motsvarar de omständigheter som ska beaktas särskilt, inte bedöms uppfylla förutsättningarna för att beviljas en frigivningsförberedande åtgärd. Den eftersträlvade ordningen, utifrån det angivna syftet, torde dock snarare vara att de angivna omständigheterna ska beaktas särskilt vid bedömningen av vilken eller vilka frigivningsförberedande åtgärder som är lämpliga för den intagne, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Detta framstår också vara mer i linje med vad Kriminalvården efterfrågat; nämligen att regelverket ska ges tillräcklig flexibilitet och därmed även effektivitet. Mot den bakgrunden anser regeringen att lagtexten bör utformas på så sätt att de omständigheter som tidigare utgjorde krav för att en viss utslussningsåtgärd skulle beviljas, i stället ska utformas som omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av vilken eller vilka frigivningsförberedande åtgärder som kan beviljas den intagne. Detta förhållande bör dock inte utgöra ett hinder för Kriminalvården att uppställa krav som måste vara uppfyllda för att en viss frigivningsförberedande åtgärd ska kunna beviljas den intagne.

Beträffande de omständigheter som särskilt ska beaktas instämmer regeringen i utredningens bedömning att det framstår som lämpligt att låta dessa motsvara de krav som idag uppställs för var och en av utslussnings-

åtgärderna. Utredningen föreslår emellertid att det därutöver, beträffande de kriterier som tar sikte på den intagnes behov av vård eller behandling, eller särskilt stöd eller tillsyn, ska vara fråga om behov som inte kan behandlas eller tillgodoses på ett tillfredsställande sätt i anstalt. Det sistnämnda kriteriet, om att behovet ska vara sådant att det inte kan behandlas eller tillgodoses genom åtgärder i anstalt, har inte någon motsvarighet i dagens reglering. Några skäl för den föreslagna avgränsningen anges inte heller av utredningen.

Enligt regeringens bedömning innebär utredningens förslag i denna del inte en ändamålsenlig avgränsning. Med hänsyn till det ansvar Kriminalvården har för att verkställa olika former av påföljder, torde det många gånger finnas möjlighet för Kriminalvården att i anstalt erbjuda såväl vård eller behandling, som – i synnerhet – särskilt stöd eller tillsyn. Enligt regeringen finns det därmed en risk för att en stor grupp intagna exkluderas från de frigivningsförberedande åtgärderna om det uppställs ett krav som innebär att det ska vara fråga om behov av vård eller behandling, eller särskilt stöd eller tillsyn, som inte kan tillgodoses i anstalt. En sådan effekt skulle vara oförenlig med syftet bakom de föreslagna lagändringarna. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte bör anges att behovet ska vara sådant att det inte kan behandlas eller tillgodoses på ett tillfredsställande sätt i anstalt. Som framgår av avsnitt 10.2 och 10.3 bör i stället omständigheter som tar sikte på bl.a. skötsamhet, risk för återfall i brott och avtjänad tid i anstalt vara avgörande för frågan om en frigivningsförberedande åtgärd överhuvudtaget kan beviljas.

10.6 Kontroll genom villkor och övervakning

Regeringens förslag

Det ska klargöras i lagtext att en frigivningsförberedande åtgärd som innebär att den intagne har sin dygnsvila utanför anstalt ska förenas med villkor om att han eller hon inte får vistas utanför det kontrollerade hemmet, ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) eller sin bostad annat än på särskilt bestämda tider. Om åtgärden innebär att den intagne har sin dygnsvila i sin bostad ska villkoret inledningsvis kontrolleras genom elektronisk övervakning under högst sex månader.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag är inte utformat på ett sådant sätt att begreppet villkor används i lagtexten.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Enligt dagens regelverk ska en utslussningsåtgärd förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll (hittillsvarande 11 kap. 6 § fängelselagen). Utredningen föreslår ingen ändring av denna ordning med anledning av att åtgärderna i stället betecknas som frigivningsförberedande. Regeringen instämmer i att den nuvarande ordningen bör behållas. Det innebär att en frigivningsförberedande åtgärd även fortsättningsvis bör kunna förenas med exempelvis villkor om en skyldighet att hålla kontakt med Kriminalvården eller med förbud att lämna bostaden annat än vid vissa tidpunkter, att vistas inom eller utanför ett visst geografiskt område eller att ta kontakt med en viss person. Elektronisk övervakning bör, i enlighet med hittillsvarande ordning, få användas för att kontrollera meddelade villkor.

Någon ändring av den nuvarande regleringen, som innebär att en särskild utslussningsåtgärd omedelbart ska upphävas vid misskötsamhet och den dömda återintas i anstalt för fortsatt avtjänande (hittillsvarande 11 kap. 8 och 9 §§ fängelselagen), föreslås inte heller. Den nuvarande regleringen bedöms bidra till att även ett avtjänande utanför anstalt genom frigivningsförberedande åtgärder, kan ske på ett säkert och tillräckligt ingripande sätt.

Frågan är emellertid om det finns anledning att skärpa regelverket ytterligare, för att stärka samhällsskyddet och minska risken för att den dömda återfaller i brott. Utöver den nyss redovisade regleringen anges det uttryckligen i lag att en intagen som vistas i halvvägshus inte får vistas utanför detta hus annat än på särskilt bestämda tider (hittillsvarande 11 kap. 4 § tredje stycket fängelselagen). Någon motsvarande reglering i lag finns inte för utslussningsåtgärderna vårdvistelse och utökad frigång. Däremot följer det av Kriminalvårdens föreskrifter att en intagen som beviljats utökad frigång inte får vistas utanför bostaden annat än på bestämda tider (11 kap. 14 § FARK Fängelse). Beträffande vårdvistelse anges det i Kriminalvårdens handbok att villkor regelmässigt bör meddelas om att den intagne endast får lämna boendet på vissa angivna tider och för vissa angivna ändamål (Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder [2012:7] s. 61).

Som konstateras i avsnitt 8.2 är det av stor vikt att reglerna om tillstånd till avtjänande utanför anstalt är utformade på ett sådant sätt att de inte leder till att fängelsestraffet urholkas eller att allmänhetens förtroende för straff- och påföljdssystemet skadas. I linje med vad utredningen föreslagit bör det därför beträffande samtliga former av sådana frigivningsförberedande åtgärder som innebär att den intagne har sin dygnsvila utanför anstalt (dvs. i sin bostad, i ett av Kriminalvården kontrollerat hem eller i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen [2025:400]), klargöras i lagtext att åtgärden ska förenas med villkor om att den intagne inte får vistas på någon annan plats annat än på särskilt bestämda tider.

Utredningen föreslår vidare att det i lagtext ska uppställas krav på att en frigivningsförberedande åtgärd, som innebär att den intagne har sin dygnsvila i sin bostad, ska kontrolleras elektroniskt under högst sex månader. Någon motsvarighet finns i dagsläget inte i lag, däremot framgår det av Kriminalvårdens riktlinjer att kravet på att den intagne inte får vistas utanför bostaden annat än på särskilt bestämda tider ska kontrolleras med

elektroniska hjälpmedel under minst två tredjedelar, dock minst två månader, av tiden (11 kap. 14 § FARK Fängelse).

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det beträffande en frigivningsförberedande åtgärd som innebär att den intagne har sin dygnsvila i sin bostad finns skäl att låta kravet på elektronisk övervakning framgå direkt av lag. Ett villkor om att den intagne inte får vistas utanför bostaden annat än på särskilt angivna tider riskerar att bli tämligen tandlöst om det inte också förenas med elektronisk övervakning. Kravet bör enligt regeringen utformas på så sätt att det anges i lag att ett villkor om att den intagne endast får vistas utanför sin bostad på särskilt bestämda tider ska förenas med elektronisk övervakning. Utredningen har föreslagit att detta ska ske under de första sex månaderna, vilket enligt regeringen framstår som en rimlig maximitid. Kriminalvården bör emellertid inte vara förhindrad att meddela riktlinjer som innebär att den maximala tiden för övervakning understiger sex månader. Vidare bör det framhållas att det inte finns något absolut hinder mot att förena ett villkor med elektronisk övervakning även efter sex månader, i enlighet med den allmänna regeln om att villkor får förenas med elektronisk övervakning.

Förslaget om att vissa former av frigivningsförberedande åtgärder ska förenas med villkor, och att villkoret i vissa fall ska förenas med elektronisk övervakning, kan i någon mån anses innebära en inskränkning av rörelsefriheten. Med hänsyn till att åtgärderna endast är tillämpliga för dömda som avtjänar ett fängelsestraff, samt att de syftar till att möjliggöra att dessa personer tillåts avtjäna en del av straffet utanför, i stället för i, anstalt bedöms förslagen som proportionerliga.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 2 juli 2026.

Regeringens bedömning

Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Remissinstanserna

Remissinstanserna har inte några synpunkter på utredningens förslag och bedömning, med undantag för *Kriminalvården* som understryker behovet

för myndigheten att få rimliga tidsmässiga förutsättningar för att förbereda verksamheten inför ett eventuellt ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Enligt regeringen bör lagändringarna träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att detta sker den 2 juli 2026. Enligt regeringen bör det ge Kriminalvården de förutsättningar som myndigheten efterfrågar.

Av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att nya straffbestämmelser inte får tillämpas på ett sådant sätt att de ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. Några särskilda övergångsregler behövs därför inte för de förslag som avser kriminalisering av rymning, en skärpt återfallsreglering och utökade möjligheter att förena skyddstillsyn med fängelse.

När det gäller ändringar i straffverkställighetslagstiftningen finns det däremot inte något generellt förbud mot att dessa ges retroaktiv verkan. Mot bakgrund av behovet av åtgärder som bidrar till att minska risken för återfall i brott och öka samhällsskyddet framstår det som angeläget att även lagändringarna såvitt avser vistelseföreskrifter (26 kap. 16 § brottsbalken) samt permission och utslussningsåtgärder (10 kap. 1, 2 och 5 §§ samt 11 kap. fängelselagen) träder i kraft så snart som möjligt. Några särskilda övergångsregler bedöms därför inte påkallade.

12 Konsekvenser

Regeringens bedömning

Förslagen gällande en skärpt återfallsreglering medför ökade kostnader för Kriminalvården som finansieras med ökade anslag i enlighet med budgetpropositionen för 2025.

Förslaget om att kriminalisera rymning kan medföra vissa mindre kostnadsökningar för rättsväsendets myndigheter, främst för Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. Dessa kostnadsökningar ryms inom befintliga ekonomiska anslag.

Förslaget om att Kriminalvården vid särskilda skäl ska kunna bevilja en frigivningsförberedande åtgärd innan kvalifikationstiden har avtjänats kan innebära minskade kostnader för Kriminalvården. Förslaget om ett utökat tillämpningsområde för påföljdscombinationen skyddstillsyn förenad med fängelse innebär minskade kostnader för Kriminalvården i enlighet med vad som anges i budgetpropositionen för 2025.

Förslaget om att en vistelseföreskrift ska kunna beslutas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet kan medföra en mindre kostnadsökning för Kriminalvården. Kostnadsökningen ryms inom myndighetens befintliga ekonomiska anslag.

Övriga kostnader för Kriminalvården till följd av förslagen i lagrådsremissen bedöms bli marginella och ryms därför inom myndighetens befintliga anslag.

Förslagen bedöms kunna få viss brottsavhållande verkan.
Förslagen bedöms inte påverka barns möjligheter att få sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda.
Förslaget om att en vistelseföreskrift ska kunna beslutas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet kan enligt regeringen i någon mån förväntas bidra till det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.
Förslagen bedöms inte få konsekvenser för hur Sverige uppfyller sina internationella åtaganden.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer delvis överens med regeringens. I betänkandet bedöms Kriminalvårdens kostnadsökningar med anledning av förslagen om en skärpt återfallsreglering bli lägre än vad regeringen bedömer.

Remissinstanserna

Remissinstanserna har inte några synpunkter på utredningens bedömning med undantag för *Förvaltningsrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Kammarrätten i Sundsvall* som framhåller att det saknas en analys av konsekvenserna av utredningens förslag för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Därutöver anför *Kriminalvården* att förslaget om att flera föreskrifter ska kunna beslutas samtidigt kan medföra ett behov av ökade resurser till frivården.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser

Regeringen föreslår att rymning från vissa former av frihetsberövanden ska kriminaliseras (se avsnitt 4). Utredningen bedömer att maximalt tio rymningar per år kommer att utredas och åtalas. Det kan innebära vissa ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter genom fler utredningar och lagföringar. De ökade kostnaderna, vilka främst berör Kriminalvården, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bedöms dock vara små och ryms därför inom myndigheternas befintliga ekonomiska anslag.

Regeringen föreslår också ändringar av reglerna om skärpta straff vid återfall i brott i 26 kap. 3 § och 29 kap. 4 § brottsbalken (se avsnitt 5). Förslagen kan förväntas medföra kostnadsökningar för Kriminalvården. Utredningen har uppskattat den årliga kostnaden för Kriminalvården till 228 miljoner kronor. Regeringen bedömer att den permanenta årliga kostnaden kommer att överstiga detta belopp men att ändringarna kommer få fullt genomslag först efter ett antal år. Medel har tillförts Kriminalvården genom budgetpropositionen för 2025 (prop. 2024/25:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.9.6). Anslaget beräknas öka med 40 miljoner kronor för 2026, 100 miljoner kronor för 2027, 300 miljoner kronor för 2028 och 400 miljoner kronor fr.o.m. 2029.

Vidare föreslås att tillämpningsområdet för påföljdskombinationen skyddstillsyn förenad med fängelse ska utvidgas (se avsnitt 6.2). Regeringen instämmer i utredningens bedömning att förslaget kan komma att

leda till ungefär 30 ytterligare domar årligen där en sådan påföljd döms ut i stället för ett fängelsestraff. Den genomsnittliga strafftiden för de fängelsestraff som en sådan skyddstillsyn kommer att förenas med bedöms uppgå till sex månader. Med beaktande av att villkorlig frigivning inte sker från sådana fängelsestraff innebär det att 30 domar årligen skulle rendera en strafftid om totalt 15 fängelseår. Därtill kommer att den som döms till skyddstillsyn förenad med fängelse kommer att ha en prövotid som löper under ytterligare två och ett halvt år efter anstaltsvistelsen, varav minst ett år under övervakning. Kostnaderna för Kriminalvården i denna del bedöms uppgå till totalt 3,7 miljoner kronor årligen. De kostnader för Kriminalvården som verkställigheten av påföljdskombinationen innebär ska dock ställas mot att dessa dömda, om påföljdskombinationen inte hade varit ett alternativ, i stället skulle ha dömts till ett renodlat fängelsestraff. En skyddstillsyn som förenas med fängelse i sex månader, bör motsvara ett fängelsestraff om ungefär ett år och sex månader. Utifrån hittillsvarande regelverk sker villkorlig frigivning efter två tredjedelar av den avtjänade strafftiden, vilket innebär att den dömda som utgångspunkt kommer att avtjäna 12 månader (ett år) i anstalt. Om det rör sig om 30 domar per år, innebär det således en årlig kostnad för vistelse i anstalt för 30 fängelseår. Därtill kommer att de dömda, med förbehåll för riksdagens godkännande av förslagen i propositionen Skärpta regler för villkorlig frigivning (prop. 2025/26:34), kommer att ha en prövotid om minst två år och som huvudregel stå under övervakning under denna tid. Sammantaget bedöms kostnaderna för verkställighet av ett renodlat fängelsestraff, i likhet med vad utredningen funnit, överstiga kostnaderna för verkställighet av en skyddstillsyn förenad med fängelse med 20 miljoner kronor årligen. Förslaget innebär därför totalt sett en årlig kostnadsminskning för Kriminalvården med motsvarande belopp i enlighet med vad som beräknas i budgetpropositionen 2025 (se prop. 2024/25:25:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.9.6).

Regeringen lämnar också ett förslag om att vistelseföreskrifter ska meddelas för dömda som är involverade i, eller har kopplingar till, en grupp som utövar allvarlig brottslighet, om vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda (se avsnitt 7.2). Förslaget bedöms inte i sig att medföra någon större ökning av andelen dömda som kommer att meddelas en sådan form av föreskrift, eftersom denna grupp intagna redan i dag i stor utsträckning meddelas sådana föreskrifter. Detsamma gäller för den elektroniska övervakning som en föreskrift bör förenas med. Förslaget antas därför medföra marginella kostnadsökningar för Kriminalvården, vilka ryms inom befintliga ekonomiska anslag.

Beträffande förslaget om att Kriminalvården ska kunna besluta om vistelseföreskrifter om det behövs för att tillgodose målsägandens behov av trygghet (se avsnitt 7.3), förväntas detta leda till en ökning av andelen dömda som kommer att meddelas sådana föreskrifter och därmed innebära en kostnadsökning för Kriminalvården. Regeringen delar utredningens bedömning att kostnadsökningen kan beräknas till 3 miljoner kronor årligen, vilket ryms inom myndighetens befintliga ekonomiska anslag.

Kriminalvården har anfört att förslaget om att det ska tydliggöras att flera särskilda föreskrifter ska kunna beslutas samtidigt kan medföra behov av att myndigheten tillförs ökade resurser. Med hänsyn till att det sedan tidigare inte funnits något förbud mot att besluta om flera före-

skrifter parallellt samt den restriktivitet som är påkallad i fråga om sådana föreskrifter, med hänsyn till kravet på proportionalitet, bedömer regeringen dock att förslaget endast kan förväntas medföra marginella kostnadsökningar. Dessa bedöms rymmas inom myndighetens befintliga anslag.

När det gäller förslaget om att den intagnes beteende ska beaktas vid beslut om permission och att möjligheten till permission ska begränsas för intagna med kopplingar till kriminella grupperingar eller motsvarande (se avsnitt 9.2 och 9.3), delar regeringen utredningens bedömning om att detta inte medför några ekonomiska konsekvenser. Detsamma gäller för förslagen om att de frigivningsförberedande åtgärderna inte längre ska kategoriseras i lagtext samt att den intagnes beteende ska beaktas vid beslut om en frigivningsförberedande åtgärd (se avsnitt 10.3).

Regeringen föreslår också att en gemensam kvalifikationstid ska införas för samtliga frigivningsförberedande åtgärder (se avsnitt 10.4). Förslaget innebär, till skillnad från vad som gäller enligt hittillsvarande regelverk, att kravet på kvalifikationstid gäller för samtliga åtgärder. De åtgärder som tidigare varit undantagna från kravet på kvalifikationstid är s.k. frigång och vårdvistelse. Eftersom frigång innebär att den intagne alltjämt har sin dygnsvila i anstalt och eftersom vårdvistelse inte annat än i undantagsfall kan komma i fråga förrän en viss tid av straffet har avtjänats (se Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder s. 32), bedöms förslaget inte medföra ökade kostnader för Kriminalvården.

I förhållande till kravet på kvalifikationstid föreslår regeringen att det vid särskilda skäl ska finnas en möjlighet att bevilja en frigivningsförberedande åtgärd innan kvalifikationstiden har löpt ut (se avsnitt 10.4). I likhet med utredningen bedömer regeringen att förslaget kommer att leda till att sådana åtgärder i vissa fall kommer att beviljas i ett tidigare skede än hittills och att den tid som den dömda avtjänar i anstalt därför kan bli något kortare. Enligt hittillsvarande regelverk uppställs krav på kvalifikationstid endast beträffande åtgärderna halvvägshus och utökad frigång. Alternativet till ett avtjänande i anstalt är alltså ett avtjänande i ett av Kriminalvården kontrollerat hem eller avtjänande i den egna bostaden, förenat med elektronisk övervakning. Även om kategoriseringen av frigivningsförberedande åtgärder föreslås utmönstras, bedöms det vara liknande former av åtgärder som kan beviljas även framöver, och då alltså i ett tidigare skede än hittills. Eftersom kostnaderna för dessa verkställighetsformer är lägre än dygnskostnaden i anstalt instämmer regeringen i utredningens bedömning att den föreslagna ventilen beträffande kvalifikationstiden kan leda till en mindre årlig kostnadsbesparing för Kriminalvården.

Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Sundsvall har efterfrågat en närmare analys av förslagens konsekvenser för förvaltningsdomstolarna. I likhet med utredningen gör regeringen bedömningen att förslagen om en skärpt reglering avseende permission och frigivningsförberedande åtgärder inte kommer att innebära ett ökat antal ärenden för förvaltningsdomstolarna och således inte några ökade kostnader. Som redogörs för i avsnitt 10.2 medför den omständligheten att den närmare differentieringen av de frigivningsförberedande åtgärderna i större utsträckning än i dag föreslås ske på myndighetsnivå, enligt regeringens bedömning, ingen ändring av möjligheten att överklaga

ett sådant beslut eller omfattningen av domstolsprövningen i allmän förvaltningsdomstol. Beslutet överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt, häkte eller det frigivningskontor är beläget där den klagande var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades (14 kap. 1 § andra stycket fängelselagen). De förvaltningsrätter som i dag har att hantera överklaganden av sådana beslut kommer även framöver att göra det.

Övriga konsekvenser

En grundtanke bakom att kriminalisera ett visst beteende är att kriminaliseringen ska påverka människor på ett sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att kriminaliseringen ska ha en allmänpreventiv verkan. Även om det är svårt att härleda effekter av detta slag till en specifik lagändring, gör regeringen bedömningen att förslagen till kriminalisering av rymning kan förväntas få en viss avhållande effekt. För den som avtjänar sluten ungdomsvård och rymmer kan påföljden för rymningen i vissa fall komma att bestämmas till fängelse (se avsnitt 4.5). Ett fängelsestraff som döms ut särskilt eller som döms ut som gemensam påföljd i samband med att domstolen undanröjer den utdömda slutna ungdomsvården kan komma att påverka den vårdplanering som SiS gjort inom ramen för verkställigheten av påföljden sluten ungdomsvård. Det kan i vissa fall vara negativt för barnet. Samtidigt syftar förslaget att kriminalisera rymning för den som avtjänar sluten ungdomsvård också till att säkerställa att fastställda vårdplaneringar för barn och unga kan genomföras och att motverka risken för att dömda barn och unga avviker från särskilda ungdomshem och återfaller i brottslig verksamhet. Förslaget bedöms därför även kunna ha en i någon mening återfallsförebyggande effekt.

Förslagen om en skärpt reglering avseende vistelseföreskrifter, permission och frigivningsförberedande åtgärder bedömer regeringen kunna bidra till positiva konsekvenser för det återfallsförebyggande arbetet, vilket i sin tur kan medföra färre återfall i brott. Detta kan leda till minskade kostnader för samhället och myndigheterna.

Förslagen om att den intagnes beteende under verkställigheten ska beaktas inför beslut om permission och frigivningsförberedande åtgärder syftar bl.a. till att skapa incitament för intagna att följa de regler som gäller för anstaltsvistelsen, vilket motverkar riskerna för hot och våld och på sikt kan förväntas gynna Kriminalvårdens kompetensförsörjning.

Förslaget som innebär att skyddstillsyn förenat med fängelse ska kunna användas även vid högre straffmättningsvärden bedöms kunna medföra positiva effekter för barn och unga, då det framför allt är för dessa lagöverträdare som påföljdskombinationen aktualiseras. Förslagen om att vistelseföreskrifter i vissa fall ska meddelas och förslagen om skärpningar av regelverket om permission och frigivningsförberedande åtgärder bedöms ha viss påverkan på barn och unga. Exempelvis kan förslaget om vistelseföreskrifter för personer som är involverade i, eller har kopplingar till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet i undantagsfall leda till att den dömda inte kan bo kvar inom det område som han eller hon tidigare bott, vilket kan påverka den dömdes möjlighet till kontakter med familj och vänner. I synnerhet om den dömda är ett barn kan en sådan åtgärd anses som ingripande. Barn kan också påverkas negativt om den

dömde exempelvis är en förälder, genom att barnets kontakter med föräldern då kan försvåras. Som redogörs för i avsnitt 7.2 finns det dock flera säkerhetsventiler i den föreslagna regleringen om vistelseföreskrifter som möjliggör en nyanserad bedömning utifrån barnets bästa. Det är således möjligt att tillgodose barnets behov av exempelvis utbildning och kontakter med närstående vid utformningen av föreskriften, och därigenom säkerställa att den inte blir alltför ingripande för barnet. Dessutom bedöms de föreslagna ändringarna generellt medföra positiva effekter för barn och unga, dels genom att ett barn som är dömd för ett brott i större utsträckning än tidigare kan förhindras att återfalla i brott, dels genom att minskad brottslig aktivitet i ett visst område kan minska risken för att barn och unga dras in i allvarlig brottslighet och öka möjligheterna för barn och unga som redan är involverade i sådan brottslighet att hoppa av. Även den omständigheten att förslagen bedöms kunna bidra till en minskad risk för att en förälder återfaller i brottslighet bedöms ha positiva effekter för barn.

Mäns våld mot kvinnor är ett omfattande problem som utgör ett hinder för att uppnå ökad jämställdhet i samhället. Förslaget om att Kriminalvården ska kunna besluta om vistelseföreskrifter om det behövs för att tillgodose målsägandens behov av trygghet kan enligt regeringen, som *Malmö kommun* framför, i någon mån förväntas bidra till det jämställdhetspolitiska delmålet om att bl.a. mäns våld mot kvinnor ska upphöra och därigenom inverka positivt på jämställdheten.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

17 kap.

12 § Den som är

1. intagen i kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård,

2. häktad på grund av misstanke om brott eller intagen i ett häkte eller en polis-arrest i avvaktan på att han eller hon ska förpassas till en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem, eller

3. tagen i förvar enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar

och som rymmer från en kriminalvårdsanstalt, ett särskilt ungdomshem, ett häkte, en arrest, en undersökningsenhet, en vårdenhets, ett förvar eller från någon under vars uppsikt han eller hon står med anledning av ett frihetsberövande enligt 1–3, döms för rymning till fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt döms för grov rymning till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har föregåtts av noggrann planering eller varit organiserad, eller

2. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Om gärningen är ringa ska den inte utgöra brott.

I paragrafen, som är ny, straffbeläggs rymning. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Av *första stycket* framgår att den straffbara gärningen består i att en person som är frihetsberövad på något av de sätt som räknas upp i punkt 1–3 rymmer från en plats där ett sådant frihetsberövande verkställs eller från någon som han eller hon står under uppsikt av.

Straffansvaret omfattar enligt *första stycket första punkten* den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem för att avtjäna sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Den som befinner sig i en anstalt utan att vara intagen eller som är placerad på ett särskilt ungdomshem av någon annan anledning än för att avtjäna sluten ungdomsvård omfattas alltså inte av bestämmelsen i denna punkt.

Av *första stycket andra punkten* framgår att straffansvaret också omfattar den som är häktad med anledning av misstanke om brott, dvs. med stöd av 24 kap. rättegångsbalken. Den som är häktad på någon annan grund, t.ex. med stöd av 2 kap. 12 § konkurslagen (1987:672), träffas inte av bestämmelsen. Straffansvaret omfattar även t.ex. en intagen som avtjänar fängelsestraff i häkte (1 kap. 2 § häkteslagen och 9 § strafftidslagen). Det kan t.ex. avse situationer när en intagen i avvaktan på anstaltsplacering inte har förts över från häkte till anstalt efter det att straffet har börjat verkställas.

Av *första stycket tredje punkten* framgår att straffansvaret även omfattar den som är tagen i förvar enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Detta gäller oavsett om den förvarstagne befinner sig i Migrationsverkets förvar eller i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av 10 kap. 20 § utlänningslagen (2005:716) eller 3 kap. 18 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Typfallet av att rymma är att komma lös, t.ex. genom att hota eller utöva våld mot personal, att slita sig loss eller att springa ifrån personal, men det kan också handla om att bryta sig ut eller att forcera ett hinder av något slag. Det relevanta är att myndigheten förlorar kontroll över den frihetsberövade mer än helt kortvarigt.

En rymning kan antingen ske från en plats där ett frihetsberövande verkställs eller från någon som den frihetsberövade står under uppsikt av med anledning av frihetsberövandet. För den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller avtjänar sluten ungdomsvård handlar det typiskt sett om att lämna anstaltsområdet eller det särskilda ungdomshemmet, men rymning kan också ske från t.ex. en övervakad sjukhusvistelse eller en transport. När det gäller den som är häktad kan en rymning t.ex. ske från en arrest, ett häkte eller en särskild undersökningsenhet där den häktade befinner sig för att genomgå en rättspsykiatrisk undersökning, men också från en domstolsförhandling. Den som är tagen i förvar kan t.ex. rymma från ett förvar eller ett häkte men det kan också förekomma att en person som är tagen i förvar vistas utanför förvarlokalen under tillsyn, t.ex. vid besök på ambassad, domstol eller sjukhus och då avviker.

Att inte återkomma från en permission eller någon annan beviljad oövakad vistelse utanför en anstalt eller annan institution är inte straffbart. En avvikelse från någon av Kriminalvårdens frigivningsförberedande åtgärder (det som tidigare benämndes frigång, utökad frigång, vistelse i halvvägshus och vårdvistelse, jfr. avsnitt 10) omfattas inte heller av straffansvaret.

Straffet för rymning är fängelse i högst två år. Omständigheter som är av betydelse för bedömningen av straffvärdet är bl.a. vilken typ av frihetsberövande det rör sig om och förhållandena under vilka rymningen skedde. Det bör i regel ses som mer allvarligt att rymma från ett häkte, ett fängelse eller ett särskilt ungdomshem än från ett av Migrationsverkets förvar. Detsamma gäller förslagna fall av rymning som inte når upp till den grova graden av rymning. När det gäller val av påföljd är det, p.g.a. brottslighetens art, ofta motiverat att döma till fängelse även om inte straffvärdet eller den tidigare brottsligheten skulle tala för det. Hur starkt brottslighetens art talar för fängelse måste dock avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

I *andra stycket* införs en särskild brottsbeteckning för den grova graden av rymning. Straffet för grov rymning är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I stycket anges det också vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska bedömas som grovt.

Enligt *andra stycket första punkten* ska det särskilt beaktas om rymningen har föregåtts av noggrann planering eller varit organiserad. För att beaktas ska det vara fråga om mer ingående planering som gått utöver vad som typiskt sett krävs för att rymningsbrottet ska kunna genomföras. Exempel på när ett brott kan anses grovt är om flera intagna på en anstalt hjälps åt att rymma eller om en intagen på ett betydande sätt ger andra möjlighet att rymma samtidigt, t.ex. genom att forcera en skyddsanordning eller hindrapersonal. Att det finns personer på utsidan som hjälper till kan också tyda på att gärningen föregåtts av noggrann planering eller varit organiserad.

Enligt *andra stycket andra punkten* ska det vid bedömningen av om brottet är grovt också särskilt beaktas om gärningen annars varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Ett exempel på det kan vara om det förekommit vapen, våld eller allvarligare hot. Som alltid måste en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet göras.

Enligt *tredje stycket* ska en gärning inte utgöra brott om den är ringa. Utrymmet för att undanta en gärning från straffansvar är begränsat. Det som främst bör komma i fråga är kortvariga avvikelser eller rymningar som skett utan föregående planering från en anstalt eller ett särskilt ungdomshem i lägre säkerhetsklass eller från ett av Migrationsverkets förvar.

Gärningar som utgör rymning kan i vissa fall även vara straffbelagda enligt andra straffbestämmelser. En bedömning av konkurrensfrågan får göras av domstolen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och med beaktande av de vedertagna principerna på området. Om en frihetsberövad person använder vapen i samband med en rymning bör det, med tanke på brottens skilda skyddsintressen, normalt vara möjligt att döma för rymning och vapenbrott i konkurrens, men det skulle också vara möjligt att beakta förekomsten av vapnet som en försvårande omständighet.

Vissa gärningar som i dag utgör främjande av flykt skulle med den nya kriminaliseringen kunna vara att bedöma som medhjälp eller annan medverkan till rymning. Främjande av rymning eller flykt träffar dock vissa former av frihetsberövanden – den som är anhållen, häktad på annan grund än vid misstanke om brott och den som annars är med laga rätt berövad friheten – som inte täcks av kriminaliseringen av rymning. Främjande av rymning eller flykt har också ett vidare tillämpningsområde och omfattar även att någon t.ex. döljer den som kommit lös, dvs. en gärning som sker

efter avvikandet. Den överlappning som finns mellan bestämmelserna får hanteras enligt reglerna om brottskonkurrens.

14 § *Den som*

1. hjälper den som är intagen, häktad eller tagen i förvar i fall som avses i 12 § eller som annars är med laga rätt berövad friheten att komma lös, eller

2. efter att en frihetsberövad person avvikit, främjar hans eller hennes rymning eller flykt genom att dölja honom eller henne eller genom någon annan sådan åtgärd

döms för främjande av rymning eller flykt till böter eller fängelse i högst ett år.

Om brottet är grovt döms för grovt främjande av rymning eller flykt till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har föregåtts av noggrann planering eller varit organiserad, eller

2. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Om gärningen är ringa ska den inte utgöra brott.

Paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 17 kap. 12 §, straffbelägger främjande av rymning eller flykt. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

I första stycket läggs tagen i förvar till i uppräknningen av vilka former av frihetsberövanden som träffas av straffansvaret. Det görs som en konsekvens av utformningen av 12 §. Vidare ersätts brottsbeteckningen främjande av flykt med främjande av rymning eller flykt. När det gäller frågan om ett brott ska rubriceras som främjande av rymning eller främjande av flykt ska det alternativt väljas som närmast motsvarar vad främjandet i det enskilda fallet ytterst är inriktat på.

I andra stycket införs en särskild brottsbeteckning för den grova graden av brottet och det anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska bedömas som grovt. Kvalifikationsgrunderna har samma betydelse som i 12 § och deras innebörd behandlas i kommentaren till den paragrafen.

Paragrafen ändras också språkligt och redaktionellt.

16 § För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, angrepp mot tjänsteman, grovt angrepp mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av rymning eller flykt eller grovt främjande av rymning eller flykt och försök till rymning eller grov rymning.

I paragrafen regleras straffansvar för osjälvständiga brottsformer av brotten i 17 kap. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Brottsbeteckningen främjande av flykt ersätts med främjande av rymning eller flykt och den grova graden av det brottet, som getts en egen brottsbeteckning, läggs till i uppräknningen (jfr 14 §).

Paragrafen ändras också på så sätt att försök till rymning och grov rymning straffbeläggs. Ansvar för försök till rymning kan t.ex. aktualiseras om någon försöker ta sig ut från ett anstaltsområde men hindras av en kriminalvårdare eller om någon försöker avlägsna sig från personal under en övervakad permission.

21 kap.

7 § Om en krigsman olovligen avviker eller uteblir från tjänstgöringen döms han eller hon för olovlig avvikelse av krigsman till böter eller fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt döms för grov olovlig avvikelse av krigsman till fängelse i högst tio år eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om krigsmannen

1. avvikit under eller i anslutning till strid, eller
2. gått över till fienden eller annars överlämnat sig frivilligt till denne.

I paragrafen regleras straffansvar för en krigsman som olovligen avviker eller uteblir från tjänstgöring. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

I *första stycket* ersätts brottsbeteckningen rymning med olovlig avvikelse av krigsman.

I *andra stycket* införs en särskild brottsbeteckning för den grova graden av brottet. De omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt är oförändrade.

Paragrafen ändras också språkligt och redaktionellt.

15 § För försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra olovlig avvikelse av krigsman eller grov olovlig avvikelse av krigsman samt för försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot förman döms det till ansvar enligt 23 kap.

För medverkan till tjänstebrott får dömas endast den som därigenom åsidosatt tjänsteplikt.

I paragrafen regleras straffansvar för osjälvständiga brottsformer av brotten i 21 kap. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

I *första stycket* ersätts brottsbeteckningen rymning med olovlig avvikelse av krigsman och den grova graden av det brottet, som getts en egen brottsbeteckning, läggs till i uppräkningsen (jfr 7 §).

26 kap.

3 § Har någon dömts till fängelse i lägst två år och begår han eller hon, sedan domen har fått laga kraft, brott för vilket är föreskrivet fängelse i sex år eller mer, får för återfallet dömas till fängelse på viss tid som med sex år överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga arton år.

Brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år får inte läggas till grund för en sådan förhöjning som anges i första stycket.

En utländsk dom får tillmätas samma verkan som en svensk.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger möjlighet att skärpa straffet vid återfall utöver den för brottsligheten föreskrivna straffskalan. Övervägandena finns i avsnitt 5.

I *första stycket*, *första meningen* sänks det maximistraff som återfallsbrottet ska ha för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Återfallet ska avse ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i sex år eller mer, vilket innebär att fängelse i minst sex år ska ingå i straffskalan för brottet.

Därtill höjs det antal år med vilket det högsta straff som kan följa på brottet eller brotten som utgör återfallet får överstigas med stöd av bestämmelsen, från fyra till sex år.

I övrigt ändras meningen endast språkligt.

16 § Om det behövs för att minska risken att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården besluta om *särskilda föreskrifter* som ska följas av den övervakade. *En särskild föreskrift som avses i andra stycket 7 får även beslutas om det kan antas behövas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet.*

En särskild föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången, och får avse

1. på vilket sätt och i vilken omfattning den övervakade ska hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården,

2. skyldighet för den övervakade att lämna underrättelse till övervakaren eller Kriminalvården om att han eller hon uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning,

3. deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet,

4. missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling,

5. arbete, utbildning eller annan sysselsättning,

6. anvisningar om boendet,

7. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömd ska vistas eller inte får vistas, eller

8. skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av alkohol, andra beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Om den övervakade är skadeståndsskyldig på grund av brottet, får en särskild föreskrift beslutas om när och hur skadeståndsskyldigheten ska fullgöras. En sådan föreskrift får beslutas endast i den utsträckning det inte kan antas motverka den övervakades anpassning i samhället, med hänsyn till hans eller hennes ekonomiska situation eller övriga omständigheter.

En särskild föreskrift som avses i andra stycket 7 ska beslutas om

1. den dömd är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet, och

2. det finns risk för att den dömd kommer att begå eller på annat sätt medverka till allvarlig brottslighet på platsen eller i området.

I paragrafen anges vilka föreskrifter som kan eller ska beslutas för en dömd person som står under övervakning i samband med villkorlig frigivning eller skyddstillsyn (se 28 kap. 6 § andra stycket brottsbalken). Övervägandena finns i avsnitt 7.2, 7.3 och 7.5.

Första stycket första meningen ändras på så sätt att det tydliggörs att Kriminalvården kan besluta om att den övervakade ska följa flera föreskrifter, och att föreskrifterna således kan löpa parallellt. Ändringen syftar till att lagtexten ska återspegla den hittillsvarande tillämpningen.

Genom *första stycket andra meningen* införs en ny grund för att en särskild föreskrift enligt punkten 7 (s.k. vistelseföreskrift) ska kunna beslutas. Genom tillägget får en sådan föreskrift beslutas om det kan antas behövas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet. En vistelse-

föreskrift kan alltså i sådana fall beslutas även om det inte går att identifiera ett behov hos den dömda utifrån återfallsrisken eller för att underlätta dennes anpassning i samhället. Tillämpningen förutsätter att en vistelseföreskrift kan antas behövas för att skydda målsäganden. Det är således inte tillräckligt med en oro hos målsäganden, utan det måste finnas konkreta omständigheter som talar för att en vistelseföreskrift behövs för att skydda honom eller henne. Vid denna bedömning kan karaktären av den dömdes tidigare brottslighet beaktas, men även andra omständigheter som hänför sig till honom eller henne. Det kan vara fråga om att den dömda uttalat sig om målsäganden eller uppträtt på ett sådant sätt att det kan anses finnas en ökad risk för att den dömda kommer att utsätta honom eller henne för exempelvis förföljelse eller allvarliga trakasserier. Därutöver kan beteendemönster som har sin grund i psykisk sjukdom eller missbruk hos den dömda tala för att en sådan risk finns (jfr. propositionen Kontaktförbud – ett utökat skydd för utsatta personer, prop. 2024/25:123, s. 109–111). Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas, i enlighet med vad som framgår av 26 kap. 14 a § brottsbalken. Om en vistelseföreskrift beslutas i syfte att tillgodose målsägandens behov av trygghet bör det ofta finnas ett behov av att föreskriften förenas med elektronisk övervakning enligt 26 kap. 17 § brottsbalken.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, följer att Kriminalvården ska besluta om en särskild föreskrift enligt andra stycket 7 (vistelseföreskrift) om vissa omständigheter är uppfyllda. Om dessa omständigheter är uppfyllda behövs någon behovsbedömning inte göras enligt första stycket. Stycket innehåller en *punktlista*.

Av *fjärde stycket första punkten* följer att det krävs att den dömda är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet.

Med ”involverad i” avses att den dömda är aktiv i en grupp som utövar allvarlig brottslighet. Att den dömda har styrt eller utfört den brottsliga verksamheten, eller tillsett att den blir utförd, utgör exempel på handlande som kan medföra att den dömda anses som involverad i gruppen. Detsamma gäller för den som genomfört brottsliga handlingar på uppdrag av personer som leder den brottsliga verksamheten.

Med ”koppling till” avses att den dömda har eller har haft samröre eller annan kontakt med personer som aktivt deltar i en grupp som utövar allvarlig brottslighet, exempelvis genom att en medmisstänkt är aktiv i en sådan grupp. Det kan även vara fråga om att den dömda har utfört tjänster åt personer som är aktiva i en grupp som utövar allvarlig brottslighet.

För att avgöra om den dömda är involverad i, eller har koppling till, en grupp som utövar allvarlig brottslighet är uppgifter om den dömdes tidigare brottslighet av stor betydelse, liksom sådan underrättelseinformation som Kriminalvården eventuellt har tillgång till. En noggrann bedömning måste göras i varje enskilt fall och omständigheter som talar för att en sådan involvering eller koppling har upphört under verkställigheten ska beaktas. Beaktansvärda tveksamheter beträffande involveringen eller kopplingen ska räknas den dömda till godo.

Med ”grupp av personer” avses såväl grupper som har en iakttagbar organiserad form som grupper som inte har en sådan. Det kan således vara fråga om ett kriminellt nätverk eller någon annan motsvarande gruppering, organisation eller gängbildning som utövar allvarlig brottslighet; det vill

säga någon form av samverkan inom en struktur. Denna struktur kan exempelvis utgöras av självdefinierade, externdefinierade eller icke namngivna grupper eller projektbaserade konstellationer. Inom de angivna kategorierna ryms underkategorier såsom exempelvis stadsdels- och förortsbaserade grupper samt familje- och släktbaserade nätverk. Också grupper som utövar allvarlig brottslighet inom ramen för en ideell eller ekonomisk förening, ett bolag eller annan juridisk person omfattas. För att det ska anses vara fråga om en grupp av personer måste minst två personer ingå i konstellationen. Det krävs att gruppen har haft viss varaktighet över tid.

Kravet på att brottsligheten som gruppen utövar ska vara ”allvarlig” bör avgöras genom en samlad bedömning utifrån vad som är känt om de brott som kan knytas till gruppen. Det uppskattade straffvärdet för den brottslighet som kan knytas till gruppen bör tjäna som ett riktmärke vid bedömningen. Som utgångspunkt bör det anses vara fråga om allvarlig brottslighet om straffvärdet för ett enskilt brott når upp till eller överstiger två år. Även brottslighetens karaktär kan vägas in vid bedömningen.

Av *fjärde stycket andra punkten* följer att en ytterligare förutsättning är att det finns risk för att den dömda kommer att begå eller på annat sätt medverka till allvarlig brottslighet på platsen eller i området. Med risk för att den dömda kommer att ”begå” allvarlig brottslighet avses att den dömda själv kommer att göra sig skyldig till sådan brottslighet. Med ”på annat sätt medverka till allvarlig brottslighet” avses att främja en viss gärning (se 23 kap. 4 § brottsbalken), men också annan delaktighet som understödjer brottsligheten. Det krävs att konkreta omständigheter talar för att en risk finns och att den är hänförlig till den aktuella platsen eller området. Det får inte vara fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk. Vad som avses med allvarlig brottslighet framgår av kommentaren till första punkten.

17 § Om det behövs för att kontrollera att en *särskild* föreskrift enligt 16 § följs får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning. *En särskild föreskrift som beslutats enligt 16 § fjärde stycket ska förenas med villkor om elektronisk övervakning om det inte är uppenbart obehövligt.*

Elektronisk övervakning får beslutas för högst sex månader åt gången.

Paragrafen innehåller bestämmelser om elektronisk övervakning för att kontrollera att en föreskrift enligt 16 § följs. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Av *första stycket andra meningen*, som är ny, följer att ett beslut om en särskild föreskrift enligt 16 § fjärde stycket ska förenas med villkor om elektronisk övervakning om det inte är uppenbart obehövligt. Villkor om elektronisk övervakning kan exempelvis anses som uppenbart obehövligt om den dömda vistas på institution eller annat boende där det finns personal som kontrollerar närvaro och föreskriften därigenom kan kontrolleras på ett mindre ingripande sätt.

28 kap.

3 § Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst en och högst sex månader.

Om rätten förenar skyddstillsyn med fängelse, får den inte samtidigt döma till böter enligt 2 § eller meddela föreskrift om samhällstjänst.

Om förhållandena kräver det, får rätten bestämma att domen på fängelse ska verkställas trots att den inte har fått laga kraft.

I paragrafen anges att skyddstillsyn i vissa fall får förenas med fängelse (s.k. 28:3-fängelse). Ytterligare förutsättningar för påföljdskombinationen finns i 30 kap. 11 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Första stycket ändras så att den övre tidsgränsen för frihetsberövandet höjs från tre till sex månader. Höjningen innebär att tillämpningsområdet för påföljdskombinationen, i fråga om vid vilka straffmätningssvården den kan utgöra ett tillgängligt alternativ, utvidgas.

Påföljdskombinationen ska, liksom tidigare, användas som ett alternativ till ett längre fängelsestraff och inte för att skärpa skyddstillsynen. Den fråga som domstolen har att bedöma är således om skyddstillsyn förenad med fängelse är en tillräckligt ingripande påföljd i relation till det eller de brott som den dömde har begått.

Avsikten är alltså att påföljdskombinationen främst ska användas i relation till unga lagöverträdare, där det många gånger framstår som angeläget att undvika ett längre fängelsestraff (se propositionen om ändring i brottsbalken, m.m., prop. 1978/79:212 s. 55). Detsamma kan emellertid gälla för vuxna lagöverträdare om det föreligger sådana personliga förhållanden, eller starka tredjemansskäl, som med särskild styrka talar för att skyddstillsyn i stället för fängelse bör väljas (jfr. NJA 2016 s. 859 och NJA 2019 s. 1032).

Det uppställs inte någon fast gräns för vid vilka straffmätningssvården påföljdskombinationen kan tillämpas, eftersom tillämpningsområdet också påverkas av andra faktorer som talar för fängelse (brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet), utöver straffets längd. Påföljdskombinationen bör dock kunna tillämpas vid straffmätningssvården som uppgår till i vart fall ett år och sex månader.

29 kap.

4 § *Utöver brottets straffvärde ska rätten vid straffmätningen i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott. Det gäller dock endast om den tidigare brottsligheten inte i tillräcklig utsträckning beaktas genom påföljdsvalet eller genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad.*

Vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen ska det särskilt beaktas

- 1. vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft,*
- 2. vilken tid som förflutit mellan brotten eller mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och den nya brottsligheten, och*
- 3. om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade, om brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig eller om den nya brottsligheten är mer allvarlig än den tidigare brottsligheten.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om betydelsen av tidigare brottslighet vid straffmätningen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Bestämmelsen om under vilka förutsättningar tidigare brott ska beaktas vid straffmätningen, som tidigare fanns i första meningen, finns nu i *första stycket* uppdelad på två meningar, som i viss mån även justeras språkligt. Av *första stycket första meningen* framgår att utöver brottets straffvärde ska rätten vid straffmätningen i skärpande riktning ta hänsyn till att fråga är

om återfall i brott. Av *första stycket andra meningen* framgår att det dock endast gäller om den tidigare brottsligheten inte i tillräcklig utsträckning beaktas genom påföljdsvalet eller genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Placeringen av orden ”i tillräcklig utsträckning” ändras så att uttrycket även tar sikte på om den tidigare brottsligheten beaktas genom påföljdsvalet, inte endast – som i nuvarande bestämmelse – om denna beaktas genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Det innebär att domstolen vid straffmätningen endast ska avstå från att beakta att det rör sig om återfall om det i tillräcklig utsträckning beaktas antingen genom påföljdsvalet eller genom förverkandet av villkorligt medgiven frihet. Vid domstolens bedömning av om straffskärpning ska ske är de uttalanden som gjordes när bestämmelsen infördes vägledande (se prop. 1987/88:120 s. 56–58 samt 88 och 89).

Bestämmelserna om de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen, som tidigare fanns i andra meningen, finns nu som en punktlista i ett nytt *andra stycke*.

Bestämmelsen om att rätten särskilt ska beakta vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, som tidigare fanns i andra meningen första ledet, finns nu i *andra stycket första punkten*.

Bestämmelsen om att det särskilt ska beaktas hur snabbt ett återfall skett, som tidigare fanns i andra meningen andra ledet, finns nu i *andra stycket andra punkten*. Bestämmelsen ändras på så sätt att det läggs till att rätten ska ta hänsyn till tiden mellan villkorlig frigivning och den nya brottsligheten. Vilken tidsperiod som är relevant för rätten att beakta avgörs av omständigheterna i det enskilda fallet. Om den tilltalade har avtjänat en längre frihetsberövande påföljd och därefter begår ett nytt brott bör utgångspunkten vara tidpunkten för villkorlig frigivning.

Bestämmelserna om att omständigheter som särskilt ska beaktas är om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade samt brottslighetens allvar, som tidigare fanns i andra meningen sista ledet, finns nu i *andra stycket tredje punkten*. För att det enligt bestämmelsen ska vara fråga om särskilt allvarlig brottslighet bör det, liksom tidigare, krävas att straffvärdet är minst omkring ett år. Bestämmelsen ändras på så sätt att rätten även ska särskilt beakta om återfallet avser allvarligare brottslighet än den tidigare brottsligheten. Ju större skillnad i allvar det är mellan den tidigare och den nya brottsligheten, desto större betydelse bör återfallet tillmätas. Tillägget är tillämpligt oavsett om den tidigare eller den nya brottsligheten är att anse som särskilt allvarlig.

Bedömningen av hur stor straffskärpningen bör vara görs liksom tidigare utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se prop. 2009/10:147 s. 46). En skärpning av straffet bör normalt ske till en rimlig nivå som är förenlig med den praktiska rättstillämpningen, dvs. vanligtvis till närmaste högre så kallad straffmätningsstation (se NJA 2020 s. 564 p. 22).

13.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

106 kap.

17 § Utan hinder av 16 § lämnas sjukersättning och aktivitetsersättning för tid under vilken den försäkrade enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) *avtjänar en del av fängelsestraffet i sin bostad eller i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400).*

Enligt paragrafen kan sjukersättning och aktivitetsersättning lämnas, även efter de sextio dagar som anges i 16 §, för den tid som den försäkrade i vissa fall getts tillstånd att avtjäna en del av fängelsestraffet utanför anstalt. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Paragrafen ändras som en följd av ändringar i 11 kap. fängelselagen (2010:610), enligt vilka begreppet särskilda utslussningsåtgärder samt kategoriseringen av åtgärderna utmönstras. Den hittillsvarande hänvisningen, som innebär att den försäkrade vistas utanför anstalt till följd av ett beviljat tillstånd till vårdvistelse eller utökad frigång, ändras därför till att i stället avse tillstånd till åtgärder med motsvarande innehåll. Någon ändring i sak är inte avsedd.

19 § Om en försäkrad som får sjukersättning eller aktivitetsersättning vistas i ett familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende inom socialtjänsten på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan, ska han eller hon för varje dag betala för sitt uppehålle när staten bekostar vistelsen. Detsamma gäller för tid när den försäkrade enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) *avtjänar en del av fängelsestraffet i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400).*

Enligt paragrafen ska en försäkrad som får sjukersättning eller aktivitetsersättning i vissa fall betala för sitt uppehålle. Detta gäller bl.a. för tid som den försäkrade i vissa fall getts tillstånd att avtjäna en del av fängelsestraffet utanför anstalt. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Andra meningen ändras som en följd av ändringar i 11 kap. fängelselagen som innebär att den åtgärd som den hittillsvarande hänvisningen avser, nämligen att den försäkrade getts tillstånd att vistas utanför anstalt genom utslussningsåtgärden vårdvistelse, utmönstras. Hänvisningen ändras därför till att i stället avse en sådan motsvarande placering som åtgärden innebär. Någon ändring i sak är inte avsedd.

28 § Den försäkrade ska inte betala för sitt uppehålle när han eller hon enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) *avtjänar en del av fängelsestraffet i sin bostad.*

Enligt paragrafen ska den försäkrade inte betala för sitt uppehålle när han eller hon, i vissa fall, avtjänar en del av fängelsestraffet utanför anstalt. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Paragrafen ändras som en följd av ändringar i 11 kap. fängelselagen som innebär att den åtgärd som den hittillsvarande hänvisningen avser, nämligen att den försäkrade getts tillstånd att vistas utanför anstalt genom utslussningsåtgärden utökad frigång, utmönstras. Hänvisningen ändras

därför till att i stället avse tillstånd till en åtgärd med motsvarande innehåll. Någon ändring i sak är inte avsedd.

30 § Om den som får garantipension till omställningspension sedan minst trettio dagar i följd är intagen i kriminalvårdsanstalt eller är häktad ska, från och med den trettioförsta dagen, garantipensionen lämnas med högst ett belopp som innebär att denna tillsammans med omställnings- eller änkepensionen per månad uppgår till 4,5 procent av prisbasbeloppet.

Denna begränsning gäller inte för tid under vilken den pensionsberättigade enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) *avtjänar en del av fängelsestraffet i sin bostad eller i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400)*.

Paragrafen innehåller vissa begränsningar av rätten till garantipension till omställningspension för den som på ett visst sätt är omhändertagen på det allmännas bekostnad, samt undantag från begränsningen för den tid som den pensionsberättigade i vissa fall getts tillstånd att avtjäna en del av fängelsestraffet utanför anstalt. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Andra stycket ändras som en följd av ändringar i 11 kap. fängelselagen som innebär att de hittillsvarande utslussningsåtgärderna vårdvistelse och utökad frigång utmönstras. Hänvisningen ändras därför till att i stället avse tillstånd till åtgärder med motsvarande innehåll. Någon ändring i sak är inte avsedd.

31 § Om den som får omställningspension, garantipension till omställningspension eller änkepension vistas i ett familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende inom socialtjänsten på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan ska han eller hon för varje dag betala för sitt uppehålle när staten bekostar vistelsen. Detsamma gäller för tid när en pensionsberättigad enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) *avtjänar en del av fängelsestraffet i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400)*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att den som får omställningspension, garantipension till omställningspension eller änkepension i vissa fall ska betala för sitt uppehålle när staten bekostar vistelsen. Detta gäller bl.a. för tid som den pensionsberättigade i vissa fall getts tillstånd att avtjäna en del av fängelsestraffet utanför anstalt. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Andra meningen ändras som en följd av ändringar i 11 kap. fängelselagen, som innebär att den hittillsvarande utslussningsåtgärden vårdvistelse utmönstras. Hänvisningen ändras därför till att i stället avse en sådan motsvarande placering som åtgärden innebär. Någon ändring i sak är inte avsedd.

36 § I fråga om en försäkrad som har rätt till bostadstillägg och som är intagen i anstalt och avtjänar fängelsestraff som överstiger två år lämnas bostadstillägg under längst två månader efter det att vistelsen i anstalten inleddes eller fängelsestraffet började verkställas på något annat sätt. Bostadstillägg får dock lämnas för tiden från och med den tredje månaden före den månad då frigivning ska ske eller från och med den månad då den intagne *avtjänar en del av fängelsestraffet i sin bostad* enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610).

Paragrafen innehåller vissa begränsningar av rätten till bostadstillägg för den som avtjänar fängelsestraff av viss längd. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Andra meningen ändras som en följd av ändringar i 11 kap. fängelselagen som innebär att den hittillsvarande utslussningsåtgärden utökad frigång utmönstras. Hänvisningen ändras därför till att i stället avse tillstånd till en åtgärd med motsvarande innehåll. Någon ändring i sak är inte avsedd.

13.3 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

1 kap.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelserna avser

- placering (2 kap.),
- sysselsättning och ersättning (3 kap.),
- fritid (4 kap.),
- personliga tillhörigheter (5 kap.),
- vistelse i gemensamhet och avskildhet (6 kap.),
- besök och andra kontakter (7 kap.),
- särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.),
- hälso- och sjukvård (9 kap.),
- permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap.),
- *frigivningsförberedande åtgärder* (11 kap.),
- varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.),
- *avbrott i verkställigheten (12 a kap.), och*
- beslut och överklagande m.m. (13–15 kap.).

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av kapitlen i fängelselagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Paragrafen ändras på så sätt att benämningen särskilda utslussningsåtgärder ersätts av benämningen frigivningsförberedande åtgärder i den tionde strecksatsen. Därtill införs en tolfte strecksats, då kapitlet om avbrott i verkställigheten tidigare inte räknades upp i bestämmelsen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

2 § Den som är intagen i anstalt får under verkställigheten vistas utanför anstalten i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag. En intagen får under verkställigheten även vistas utanför anstalten om det sker med stöd av bestämmelser i annan lag om tillfälligt överförande av frihetsberövade personer till en annan stat.

Som vistelse utanför anstalt anses inte att en intagen, genom Kriminalvårdens försorg, transporteras utanför en anstalt med anledning av att ett beslut enligt lagen ska verkställas.

Vid avtjänande av en del av fängelsestraffet genom en frigivningsförberedande åtgärd som innebär att den intagne enligt 11 kap. 1 § har sin dygnsvila utanför anstalt gäller inte 2–10 kap.

Paragrafen innehåller vissa grundläggande bestämmelser om vistelse utanför anstalt. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Tredje stycket ändras som en följd av att kategoriseringen av utslussningsåtgärder i hittillsvarande 11 kap. 1 § första stycket 2–4 (vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång) utmönstras och i stället samlas under den gemensamma benämningen frigivningsförberedande åtgärder. Hänvisningen ändras därför till att avse frigivningsförberedande åtgärder som innebär att den intagne har sin dygnsvila utanför anstalten. Någon ändring i sak är inte avsedd.

7 § För en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller

1. placering i anstalt,
2. vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och
3. *frigivningsförberedande åtgärder* enligt 11 kap. 1 §.

Om det finns särskilda skäl ska villkor enligt första stycket också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om s.k. särskilda villkor för långtidsdömda. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Paragrafen ändras endast på så sätt att benämningen särskilda utslussningsåtgärder i *tredje punkten* ersätts av benämningen frigivningsförberedande åtgärder. Någon ändring i sak är inte avsedd.

8 § Prövning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten enligt 7 § ska ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkoren ska omprövas när det finns anledning till det.

Ett beslut om placering, permission, särskild permission eller *frigivningsförberedande åtgärder* får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om beslut om särskilda villkor. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Paragrafen ändras endast på så sätt att benämningen särskilda utslussningsåtgärder ersätts av benämningen frigivningsförberedande åtgärder i *andra stycket*. Någon ändring i sak är inte avsedd.

10 kap.

1 § För att underlätta den intagnes anpassning i samhället får han eller hon beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och
2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Vid prövningen enligt första stycket 2 ska det särskilt beaktas om den intagne

1. under verkställigheten 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,

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

3. är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet.

För en intagen som avtjänar ett livstidsstraff ska tiden enligt första stycket 1 bestämmas som om strafftiden är arton år.

Om det finns särskilda skäl får permission beviljas tidigare än vad som följer av första stycket 1. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska det särskilt beaktas om den intagne inte har fyllt arton år.

För en intagne som har fyllt arton år och som är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet får permission aldrig beviljas tidigare än vad som följer av första stycket 1.

I paragrafen anges när och under vilka förutsättningar permission kan beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 9.2 och 9.3.

Ändringarna i *första stycket* är endast språkliga och någon ändring i sak är inte avsedd.

I *andra stycket*, som är nytt, anges omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen av om permission kan beviljas. Stycket innehåller en *punktlista*. Omständigheterna i första och andra punkterna motsvarar dem som särskilt ska beaktas vid bedömningen enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken av om det finns skäl mot villkorlig frigivning (se prop. 2025/26:34 s. 104 och 105). Med verkställighet avses verkställighet i kriminalvårdsanstalt (se 1 kap. 1 §).

Enligt *första punkten* ska vid permissionsprövningen särskilt beaktas om den intagne under verkställigheten 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.

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 dömda att genomföra. Anvisade åtgärder framgår av verkställighetsplanen. Det kan vara fråga om återfallsförebyggande behandlingar och programverksamhet, men även andra åtgärder som bedömts lämpliga för den intagne omfattas.

Vad som särskilt ska beaktas är om den intagne inte alls har deltagit i en åtgärd som anvisats honom eller henne, eller om den intagne misskött sig genom att inte delta i åtgärden på det sätt som är avsett. Sådan misskötsamhet kan exempelvis bestå i att den intagne uppträtt på ett störande sätt eller inte efter bästa förmåga försökt tillgodogöra sig åtgärden. En förutsättning för att en vägran att genomföra en anvisad åtgärd, eller misskötsamhet under deltagandet, ska kunna leda till att permission inte beviljas är att det finns tydlig dokumentation om att åtgärden anvisats den intagne. Det krävs också att Kriminalvården på ett tydligt sätt har informerat den intagne om att hans eller hennes vägran eller misskötsamhet kan leda till att tillstånd till permission inte beviljas och att även detta noga har dokumenterats (jfr. prop. 2020/21:18 s. 29 och 30). Bristande deltagande i åtgärder som innebär medicinsk behandling och som därför kräver samtycke från den intagne kan aldrig påverka frågan om permission kan beviljas (se 3 kap. 2 § tredje stycket fängelselagen).

Enligt *andra punkten* ska det vidare särskilt beaktas om den intagne, i något annat avseende än vad som anges i punkten 1, på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Bedömningen ska alltså ske utifrån vad som gäller för den intagne enligt de föreskrifter och villkor som gäller för verksamheten (jfr. prop. 2005/06:123 s. 56 och prop. 2020/21:18 s. 30). Begreppet föreskrifter omfattar all normgivning som gäller för den intagne, dvs. såväl

lagar och förordningar som Kriminalvårdens föreskrifter och anstaltens lokala ordningsregler. Med villkor avses t.ex. vad som bestämts i verkställighetsplanen, i den mån villkoren inte avser sådana åtgärder som regleras särskilt i punkten 1. Det ska vara fråga om överträdelser som avser föreskrifter och villkor av större vikt.

Oavsett varför Kriminalvården överväger att inte bevilja permission ska en helhetsbedömning göras och även omständigheter som talar till den intagnes fördel ska beaktas. Om den intagne 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 skäl för att i det senare läget bevilja tillstånd till permission.

Enligt *tredje punkten* ska det slutligen beaktas särskilt om den intagne är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Vad som avses framgår av kommentaren till 26 kap. 16 § fjärde stycket första punkten brottsbalken.

Tredje och fjärde stycket motsvarar det hittillsvarande andra respektive tredje stycket.

I *femte stycket*, som är nytt, anges att den som har fyllt arton år och som är involverad i, eller har koppling till, en grupp personer som utövar allvarlig brottslighet aldrig kan beviljas permission innan kvalifikationstiden i första stycket första punkten förflutit. Motsatsvis gäller alltså en särreglering för intagna barn, som innebär att det för dem inte föreligger något absolut förbud mot permission innan kvalifikationstiden löpt ut. Vad som anges i andra stycket tredje punkten om att det vid permissionsprövningen särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i, eller har koppling till, en grupp personer som utövar allvarlig brottslighet gäller emellertid även beträffande intagna som är under 18 år. Inskränkningen av rätten till permission påverkar inte möjligheten för den intagne att beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt om det behövs för att erhålla sjukvård (9 kap. 1 §) eller vistelse utanför anstalt om en myndighet eller domstol begär det (10 kap. 3 och 4 §§).

2 § Om det finns särskilt ömmande skäl får en intagen beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) om

1. hans eller hennes behov av vistelse utanför anstalt inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 §, och

2. vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Vid prövningen enligt första stycket 2 ska det särskilt beaktas om den intagne är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet.

Paragrafen anger under vilka förutsättningar särskild permission kan beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 9.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att det vid prövningen av om särskild permission kan beviljas särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Vad som avses framgår av kommentaren till 26 kap. 16 § fjärde stycket första punkten brottsbalken. Övriga ändringar är endast språkliga.

5 § Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt 1–4 §§ ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning. *Vid prövningen ska det särskilt beaktas om den intagne är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet.*

Vid vistelse utanför anstalt enligt 1 och 2 §§ får *elektronisk övervakning* användas för att kontrollera meddelade villkor.

Paragrafen innehåller bestämmelser om villkor och bevakning vid vistelse utanför anstalt enligt 1–4 §§. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Första stycket ändras på så sätt att det anges att det vid bedömningen av behovet av villkor och bevakning särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i, eller har koppling till, en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Vad som avses framgår av kommentaren till 26 kap. 16 § fjärde stycket första punkten brottsbalken.

Andra stycket ändras endast språkligt.

11 kap. Frigivningsförberedande åtgärder

I kapitlet finns bestämmelser om frigivningsförberedande åtgärder (tidigare betecknade som särskilda utslussningsåtgärder). För de bestämmelser som har sin motsvarighet i hittillsvarande lagstiftning bör ledning i stor utsträckning kunna sökas i förarbetena till dessa (se framför allt En modernare kriminalvårdslag, prop. 2005/06:123 och En ny fängelse- och häkteslagstiftning, prop. 2009/10:135).

1 § *För att minska risken för att en intagen återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället får Kriminalvården bevilja den intagne frigivningsförberedande åtgärder.*

En frigivningsförberedande åtgärd innebär att den intagne får tillstånd att avtjäna en del av fängelsestraffet utanför anstalt under kontrollerade former. En sådan åtgärd kan i vissa fall innebära att den intagne har sin dygnsvila i ett av Kriminalvården kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna särskilt stöd eller tillsyn, i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) eller i sin bostad.

I paragrafen anges när och under vilka förutsättningar frigivningsförberedande åtgärder (tidigare betecknade som särskilda utslussningsåtgärder) får beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Första stycket ändras på så sätt att den tidigare uppräkningslistan av de fyra olika formerna av särskilda utslussningsåtgärder (frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång) utgår. Åtgärderna samlas i stället under den gemensamma benämningen frigivningsförberedande åtgärder. I likhet med hittillsvarande reglering är syftet med åtgärderna att minska risken för återfall i brott eller att på annat sätt underlätta den intagnes anpassning i samhället. Precis som i dag innebär regleringen en möjlighet för Kriminalvården att besluta om frigivningsförberedande åtgärder om de bedöms vara till gagn för den intagne. Frigivningsförberedande åtgärder kan exempelvis inbegripa behandling, arbete, studier, arbetsfrämjande åtgärder, arbetsträning, praktik, medverkan i programverksamhet, studiecirklar, besök hos socialtjänsten, kontakt med familj eller andra prosociala aktiviteter. Syftet är att frigivningsförberedande åtgärder ska planeras och genomföras utifrån den intagnes indi-

viduella behov och förutsättningar, för att på så sätt uppnå en ändamålsenlig övergång mellan livet i anstalt och livet i frihet.

Utformningen innebär att det inte begränsas genom lag vilka frigivningsförberedande åtgärder som Kriminalvården kan erbjuda den intagne. De hittillsvarande utslussningsalternativen (frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång) kan således användas även fortsättningsvis, men det kan också bli fråga om andra alternativ. De frigivningsförberedande åtgärderna ska alltså utformas och användas på ett sätt som innebär att de framstår som ett trovärdigt och tillräckligt ingripande alternativ till att straffet avtjänas i anstalt.

I *andra stycket*, som är nytt, förtydligas vad en frigivningsförberedande åtgärd innebär, nämligen att den intagne får tillstånd att under en tid avtjäna en del av fängelsestraffet utanför anstalt under kontrollerade former. Vidare anges det att en sådan åtgärd, i likhet med vad som gäller enligt hittillsvarande reglering om vistelse i halvvägshus, vårdvistelse och utökad frigång, i vissa fall kan innebära att den intagne har sin dygnsvila utanför anstalten. Uppräkningen är en exemplifiering. Med ett av Kriminalvården kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn avses exempelvis ett boende som drivs i Kriminalvårdens regi eller där Kriminalvården abonnerar på platser enligt ramavtal (jfr. prop. 2009/10:135 s. 166). Begreppet kontrollerat hem ska inte sammanblandas med verkställighetsformen elektronisk övervakning i kontrollerat boende (se Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning, prop. 2024/25:202). Ett hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) är ett familjehem, ett stödboende eller ett hem för vård eller boende. Därutöver kan en frigivningsförberedande åtgärd innebära att den intagne har sin dygnsvila i sin bostad.

Övriga ändringar är endast språkliga.

2 § *En frigivningsförberedande åtgärd får inte beviljas om det finns en beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig fängelsestraffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig under den tid som fängelsestraffet verkställs utanför anstalt. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om den intagne*

1. under verkställigheten 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.

I paragrafen anges att en frigivningsförberedande åtgärd alltid ska föregås av en individuell bedömning av risken för att den intagne begår brott, missköter sig eller avviker. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Första meningen motsvarar delvis vad som hittills kommit till uttryck i var och en av de bestämmelser som reglerar respektive utslussningsåtgärd (jfr. hittillsvarande 11 kap. 2–5 §§). De omständigheter som ska beaktas vid riskbedömningen koncentreras nu i stället till en paragraf.

I paragrafen införs också en *punktlista*, som är ny, och som reglerar vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen. Vad som avses i *första* och *andra punkten* framgår av författningskommentaren till 10 kap. 1 § *andra stycket första* och *andra punkten*.

3 § *En frigivningsförebredande åtgärd får beviljas när minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats.*

Om det finns särskilda skäl får en sådan åtgärd beviljas trots att den tid som avses i första stycket inte har förflutit.

I paragrafen anges den tid som måste ha avtjänats innan den intagne får beviljas en frigivningsförebredande åtgärd (s.k. kvalifikationstid). Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

I *första stycket* anges att en frigivningsförebredande åtgärd får beviljas när den intagne har avtjänat minst halva strafftiden, dock minst tre månader. Regleringen motsvarar den hittillsvarande regleringen för vistelse i halvvägs- och utökad frigång. Kravet på att en viss kvalifikationstid måste ha förflutit gäller nu för samtliga frigivningsförebredande åtgärder.

I *andra stycket* införs en möjlighet till undantag från kravet på kvalifikationstid, om det föreligger särskilda skäl. Möjligheten till undantag avser såväl kravet på att minst halva strafftiden ska ha avtjänats, som minimikravet på tre månader. Kravet på särskilda skäl innebär att undantaget ska tillämpas restriktivt och främst i relation till intagna som har låg risk för återfall i brott eller annan misskötsamhet.

Exempel på särskilda skäl kan vara att den intagne har ett stort behov av behandling för missbruk och är motiverad att genomföra sådan, under förutsättning att den intagne skulle fara särskilt illa utan behandlingen och reella förutsättningar för att den ska kunna tillhandahållas i anstalt saknas. Detsamma kan gälla en intagen som har rätt till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det kan också vara fråga om situationer där risken för misskötsamhet utanför anstalt bedöms som låga. Även starka tredjemansskäl, såsom barnets bästa i fall där den intagne är ensam vårdnadshavare, kan i vissa fall utgöra särskilda skäl. Beträffande unga lagöverträdare bör behovet av att minimera de negativa skadeverkningarna som följer av ett frihetsberövande särskilt beaktas vid bedömningen.

När det gäller intagna barn kan exempel på särskilda skäl vara, som redogörs för i lagrådsremissen om Frihetsberövande påföljder för barn och unga, att barnets mognadsgrad inte överensstämmer med dess verkliga ålder. Detsamma gäller om barnet har en fysisk eller intellektuell funktionsnedsättning, en medicinsk eller psykiatrisk diagnos eller om det finns något liknande förhållande som innebär att barnet kan vara särskilt utsatt i förhållande till andra intagna. Det kan också vara fråga om barn som har svårt att på egen hand klara enkla vardagsrutiner.

En helhetsbedömning måste alltid göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

4 § *En frigivningsförebredande åtgärd ska som utgångspunkt planeras så att den kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning.*

Vid bedömningen av vilken eller vilka frigivningsförebredande åtgärder som kan beviljas ska det särskilt beaktas om den intagne

1. har behov av introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen,

2. har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet,

3. har behov av särskilt stöd eller tillsyn,

4. har tillgång till bostad, eller

5. arbetar, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.

I paragrafen anges att en frigivningsförberedande åtgärd som utgångspunkt ska planeras så att den kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning. Paragrafen reglerar också vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av vilken eller vilka åtgärder som kan beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Första stycket motsvarar delvis hittillsvarande 11 kap. 1 § andra stycket enligt vilken särskilda utslussningsåtgärder, med undantag för frigång, ska planeras så att de var för sig eller i kombination med varandra kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning. Genom att det anges att en frigivningsförberedande åtgärd ”som utgångspunkt” ska planeras på ett sådant sätt är det, precis som idag, möjligt att i undantagsfall planera att den frigivningsförberedande åtgärden inte ska löpa fram till tidpunkten för villkorlig frigivning, exempelvis om det är fråga om en åtgärd med motsvarande innehåll som frigång.

I andra stycket, som är nytt, anges vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av vilken eller vilka frigivningsförberedande åtgärder som kan beviljas. Kravet på att vissa omständigheter ska beaktas särskilt innebär att Kriminalvården även kan beakta andra omständigheter. En punktlista, som är ny, införs i stycket. Omständigheterna som särskilt ska beaktas enligt punktlistan motsvarar de krav som hittills uppställts för att någon av utslussningsåtgärderna frigång, vårdvistelse, halvvägshus och utökad frigång ska beviljas.

Beträffande andra stycket fjärde punkten, om tillgång till bostad, bör bedömningen innefatta att det ska vara fråga om en bostad som godkänts av Kriminalvården. Avser bedömningen huruvida en frigivningsförberedande åtgärd kan avtjänas i den intagnes bostad bör den alltså vara beroende av att den som bor ihop med den intagne har samtyckt till att avtjänandet sker i bostaden. Om brottet har riktat sig mot en familjemedlem, bör verkställigheten inte ske i den gemensamma bostaden. Särskild försiktighet är påkallad när barn har bevittnat brott eller mer direkt utsatts för brott, men även i övrigt bör särskild hänsyn tas till om det finns barn i hemmet och hur åtgärden påverkar deras situation (jfr. prop. 2009/10:135 s. 167).

Om det har beslutats om särskilda villkor för den intagne enligt 1 kap. 7 § får en frigivningsförberedande åtgärd inte beviljas i strid med villkoren (jfr. prop. 2009/10:135 s. 164).

5 § En frigivningsförberedande åtgärd ska förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektronisk övervakning får användas för att kontrollera att meddelade villkor följs.

Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det får Kriminalvården ändra, upphäva eller besluta om nya villkor.

Om det finns särskilda skäl får Kriminalvården förena en frigivningsförberedande åtgärd som innebär att en intagen är placerad i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) med en särskild föreskrift som avses i 26 kap. 16 § andra stycket 4 brottsbalken som ska gälla för tiden efter villkorlig frigivning. Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller besluta om en ny särskild föreskrift.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att förena en frigivningsförberedande åtgärd med villkor och föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar i huvudsak hittillsvarande 11 kap. 6 §.

Första stycket ändras språkligt som en följd av att benämningen särskilda utslusningsåtgärder ersätts av benämningen frigivningsförberedande åtgärder.

Tredje stycket ändras som en följd av att de frigivningsförberedande åtgärderna inte kategoriseras, varför hänvisningen till den hittillsvarande utslusningsåtgärden vårdvistelse utmönstras. I stället hänvisas till motsvarande placeringar som en sådan åtgärd innebär. Någon ändring i sak är inte avsedd.

6 § *En frigivningsförberedande åtgärd som innebär att den intagne har sin dygnsvila utanför anstalt ska förenas med villkor om att han eller hon inte får vistas utanför det kontrollerade hemmet, ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) eller sin bostad annat än på särskilt bestämda tider. Om en frigivningsförberedande åtgärd innebär att den intagne har sin dygnsvila i sin bostad ska villkoret inledningsvis kontrolleras genom elektronisk övervakning under högst sex månader.*

I paragrafen, som är ny, anges att en frigivningsförberedande åtgärd i vissa fall ska förenas med villkor om att den intagne inte får vistas utanför bostaden eller hemmet annat än på vissa tider och att ett sådant villkor i vissa fall ska förenas med elektronisk övervakning. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

Första meningen motsvarar delvis hittillsvarande 11 kap. 4 §, av vilken det framgår att den intagne inte får vistas utanför halvvägshuset annat än på särskilt bestämda tider. Genom paragrafen tydliggörs att detta ska gälla för samtliga frigivningsförberedande åtgärder som innebär att den intagne har sin dygnsvila utanför anstalt (se prop. 2009/10:135 s. 167 i fråga om att en åtgärd som innebär att den intagne avtjänar en del av fängelsestraffet i sin bostad även enligt hittillsvarande reglering bör villkoras på ett sådant sätt).

Av *andra meningen* följer att villkoret, för det fall den frigivningsförberedande åtgärden innebär att den intagne har sin dygnsvila i sin bostad, inledningsvis ska kontrolleras genom elektronisk övervakning under högst sex månader. Det är således möjligt för Kriminalvården att utforma riktlinjer som innebär en kortare maximitid.

7 § *Den som är beviljad en frigivningsförberedande åtgärd är skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa*

dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

I paragrafen anges att en intagen är skyldig att lämna vissa angivna prover för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av vissa medel eller varor. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen ändras endast på så sätt att benämningen särskilda utslussningsåtgärder ersätts av benämningen frigivningsförberedande åtgärder. Någon ändring i sak är inte avsedd.

8 § Ett tillstånd till en *frigivningsförberedande åtgärd* ska upphävas och den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av fängelsestraffet i anstalten om

1. det inte längre finns förutsättningar för åtgärden, eller
2. den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för åtgärden, om inte misskötsamheten är av mindre betydelse.

I paragrafen anges under vilka omständigheter ett tillstånd till en frigivningsförberedande åtgärd ska upphävas och den intagne därmed föras till anstalt. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar i huvudsak hittillsvarande 11 kap. 8 och 9 §§.

Första meningen ändras på så sätt att benämningen utslussningsåtgärd ersätts av benämningen frigivningsförberedande åtgärd. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Andra punkten ändras på så sätt att det anges att åtgärden inte ska upphävas på denna grund, om misskötsamheten är av mindre betydelse. Mindre allvarlig misskötsamhet kan således tolereras.

9 § *Kriminalvården får anlita ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse för verksamhet i ett kontrollerat hem.*

I paragrafen anges att Kriminalvården för viss verksamhet får anlita en enskild aktör. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar i huvudsak hittillsvarande 11 kap. 10 §, som avser verksamhet i halvvägshus. Bestämmelsen ändras på så sätt att benämningen halvvägshus ersätts med benämningen kontrollerat hem. Kriminalvården ges därmed, i likhet med dagens reglering, möjlighet att upphandla ifrågavarande verksamhet av en enskild aktör.

10 § *Den som bedriver ett kontrollerat hem i enskild regi enligt 9 § eller ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) ska*

1. *fortlöpande hålla Kriminalvården underrättad om hur verksamheten fortskrider,*
2. *samråda med Kriminalvården i frågor av större vikt, och*
3. *omedelbart anmäla om den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för den frigivningsförberedande åtgärden.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelse- och anmälningskyldighet till Kriminalvården. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar i huvudsak hittillsvarande 11 kap. 11 §. Utöver omnumreringen ändras bestämmelsen på så sätt att benämningen halvvägshus ersätts med benämningen kontrollerat hem.

I *tredje punkten* ersätts benämningen utslussningsåtgärd av benämningen frigivningsförberedande åtgärd. Någon ändring i sak är inte avsedd.

11 § *Den som är anställd av eller har ett uppdrag hos ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse som bedriver verksamhet i ett kontrollerat hem eller ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400), får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sin anställning eller sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för att utreda och lagföra brott.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar i huvudsak hittillsvarande 11 kap. 12 §. Paragrafen ändras på så sätt att hänvisningarna till att det ska vara fråga om verksamhet i form av vårdvistelse eller halvvägshus ersätts med hänvisningar till den form av verksamhet som bedrivs. Någon ändring i sak är inte avsedd.

13 kap.

3 § *En fråga om att upphäva ett tillstånd till en påbörjad frigivningsförberedande åtgärd som innebär att den intagne har sin dygnsvila utanför anstalt prövas av en övervakningsnämnd efter en anmälan av Kriminalvården. Nämnden får också självmant ta upp frågan till prövning.*

I paragrafen anges att ett tillstånd till en frigivningsförberedande åtgärd i vissa fall ska prövas av en övervakningsnämnd. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen ändras språkligt som en följd av att utslussningsåtgärderna vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång samlas under den gemensamma benämningen frigivningsförberedande åtgärder. I likhet med hittillsvarande reglering ska övervakningsnämnden pröva frågor om upphävande av tillstånd till en påbörjad frigivningsförberedande åtgärd som innebär att den intagne har sin dygnsvila utanför anstalten. Någon ändring i sak är inte avsedd.

5 § *En fråga om att upphäva ett tillstånd till en frigivningsförberedande åtgärd enligt 3 och 4 §§ prövas av den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den intagne är inskriven är beläget. Om det finns särskilda skäl, får en annan övervakningsnämnd pröva en sådan fråga.*

I paragrafen anges vilken övervakningsnämnd som är behörig att upphäva ett tillstånd till en påbörjad frigivningsförberedande åtgärd där den intagne har sin dygnsvila utanför anstalt. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen ändras endast på så sätt att benämningen utslussningsåtgärd ersätts av benämningen frigivningsförberedande åtgärd. Någon ändring i sak är inte avsedd.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:000) om verkställighet av säkerhetsförvaring

4 kap.

2 § Om det behövs för att underlätta övergången till verkställighet utanför anstalt får Kriminalvården bevilja *frigivningsförberedande åtgärder enligt* 11 kap. fängelselagen (2010:610).

Det som sägs om skyldighet för en intagen att lämna vissa prover och om upphävande av tillstånd till en *frigivningsförberedande åtgärd* i 11 kap. 7 och 8 §§ fängelselagen ska tillämpas även i fråga om den som genomgår villkorad utslussning. Detsamma gäller det som sägs om beslut om upphävande av tillstånd till en *frigivningsförberedande åtgärd* och om överklagande av beslut i 13 kap. 3–5 §§ och 14 kap. 4 § samma lag.

I paragrafen finns bestämmelser om att Kriminalvården, inom ramen för den villkorade utslussningen, får bevilja *frigivningsförberedande åtgärder* (tidigare betecknade som särskilda utslussningsåtgärder) enligt 11 kap. fängelselagen. Paragrafen innehåller också hänvisningar till vilka bestämmelser i fängelselagen som ska tillämpas i fråga om sådana åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen ändras språkligt som en följd av att benämningen särskilda utslussningsåtgärder ersätts av benämningen *frigivningsförberedande åtgärder*. Någon ändring i sak är inte avsedd.

6 § Om ett tillstånd till vistelse utanför anstalt upphävs enligt 5 § andra stycket, ska den dömde omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av påföljden i anstalten. Detsamma gäller om en *frigivningsförberedande åtgärd* upphävs enligt 2 § andra stycket.

Paragrafen innebär att den dömde, om ett tillstånd till vistelse utanför anstalt eller en *frigivningsförberedande åtgärd* (tidigare betecknad som särskild utslussningsåtgärd), ska föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av påföljden där. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen ändras språkligt som en följd av att benämningen särskilda utslussningsåtgärder ersätts av benämningen *frigivningsförberedande åtgärder*. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Sammanfattning av betänkandet Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48) i relevanta delar

Vårt uppdrag

Vårt huvudsakliga uppdrag har varit att lämna förslag som särskilt vid allvarlig och upprepad brottslighet ökar samhällsskyddet, minskar risken för återfall i brott, leder till ökad trygghet för brottsoffer samt medför skärpta reaktioner vid återfall i brott.

Vi har i det sammanhanget haft i uppdrag att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag samt fullständiga författningsförslag om

4. en ny brottspåföljd om vistelseförbud och en reglering av överträdelse av ett sådant förbud,
5. ändringar som innebär skärpta reaktioner vid återfall i brott,
6. ändringar som innebär att tillämpningsområdet utvidgas för regeln som möjliggör överstigande av straffskalan för brottet i vissa återfallssituationer (26 kap. 3 § brottsbalken),
7. kriminalisering av rymning och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff, sluten ungdomsvård, beslut om häktning på grund av misstanke om brott och beslut om förvar avseende utlännningar,
8. ändringar i reglerna om permission i syfte att inskränka rätten till och skärpa villkoren för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt, och
9. ändringar som innebär en tydligare koppling mellan beviljande av permission och särskilda utslussningsåtgärder och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder.

Ett ändamålsenligt samhällsskydd

Utredningens lagförslag i korthet

- Användningsområdet för skyddstillsyn i kombination med fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken ska utökas.
- En vistelseföreskrift enligt 26 kap. 16 § 7 brottsbalken ska kunna beslutas i syfte att skydda brottsoffret.
- Reglerna i 26 kap. 3 och 29 kap. 4 §§ brottsbalken, som är tillämpliga i återfallssituationer, ska ändras i skärpande riktning.
- Det ska förtydligas att deltagande i återfallsförebyggande åtgärder ska beaktas vid prövningen av om permission eller särskilda utslussningsåtgärder ska beviljas.
- Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026, dock inte säkerhetsstraffet som föreslås träda införas den 1 januari 2028.

- En ny påföljd, eller tilläggssanktion, vistelseförbud, och kriminalisering av överträdelse av ett sådant förbud.
- Kriminalisering av rymning.
- Minskad rätt till permission för vissa dömda.
- De alternativa lagförslagen förslås vad gäller villkorlig frigivning träda i kraft den 1 januari 2030 och i övrigt den 1 juli 2026.

Samhällsskydd och brottsofferperspektiv

Enligt utredningens direktiv är en utgångspunkt att de förslag som lämnas ska öka samhällsskyddet samt leda till ökad trygghet för brottsoffer. Vi har därför ansett att det varit angeläget att ge dessa begrepp ett mer konkret innehåll och på så sätt klargöra de egentliga grunderna och målen för åtgärder som föreslås i samhällsskyddets och brottsoffrens intresse.

Samhällsskydd handlar om att staten i vissa fall har ett ansvar för att skydda sina medborgare från en persons (fortsatta) brottslighet. Samhällsskydd handlar således om ett skydd för samhället i kollektiv bemärkelse. I vissa fall är brottsligheten av sådant slag att behovet av samhällsskydd är särskilt påtagligt.

Vi konstaterar inledningsvis i betänkandet att samhällsskydd, i betydelsen samhällets behov av skydd mot (ytterligare) brottslighet, redan i dag är en integrerad del av det straffrättsliga systemet och att det är självklart att påföljdssystemet ska vara uppbyggt så att det bidrar till ett effektivt och rättssäkert samhällsskydd.

Brottsofferperspektivet är främst kopplat till en rad individuella rättigheter som erkännande, stöd och information i processen enligt till exempel EU:s brottsofferdirektiv, men också de rättigheter som finns i Europakonventionen som handlar om rätten att i vissa fall skyddas från brott. Brottsofferundersökningar och annan forskning ger inget stöd för att det är just samhällsskyddsaspekter, i den mer inskränkta betydelsen längre straff och fler i fängelse, som är det som brottsoffer främst efterfrågar. En human behandling av dömda och stöd under verkställigheten kan ligga väl i linje med brottsoffrens intresse av att på lång sikt åstadkomma ett samhällsskydd som kommer dem till godo. Även återfallsförebyggande åtgärder kan vara ett sätt att öka potentiella brottsoffers förtroende för rättsväsendet, men sådana åtgärder måste kombineras med andra åtgärder som ger brottsoffret tillgång till och rättvisa i rättsprocessen.

Det som har varit vägledande i vårt arbete och våra överväganden har varit frågan hur det straffrättsliga systemet ska vara utformat för att minska brottsligheten över tid, det vill säga hur samhällsskyddet på bästa sätt ökas i realiteten samt på ett robust och bestående sätt. Ett återfallsförebyggande arbete i syfte att anpassa den dömde till samhället och samhällsskydd bör inte ses som varandras motsatser utan som delar som överlappar varandra. En sådan inriktning står inte heller i konflikt med brottsofferperspektivet, utan leder tvärtom till att det stärks.

Påföljdsfrågor

Skärpta reaktioner under skyddstillsyn samt utökad användning av skyddstillsyn och fängelse

Mot bakgrund av den allvarliga beläggningsgraden i landets anstalter, men också för att det i övrigt finns goda skäl för en utökad användning särskilt för unga lagöverträdare, föreslår vi att det ska vara möjligt att i fler fall förena en skyddstillsyn med ett kortare fängelsestraff (gränsen ska höjas från tre till sex månader och minimitiden höjas från 14 dagar till en månad som en följd av att vi föreslår en sådan höjning av allmänna fängelseminimum).

Vistelseförbud

Vår bedömning är att det finns något behov av ytterligare möjligheter att besluta var en dömd person får vistas eller inte vistas. Såväl för de som dömts till skyddstillsyn som för de som är villkorligt frigivna efter ett fängelsestraff finns det möjlighet att med stöd av 26 kap. 16 § 7 brottsbalken besluta om en vistelseföreskrift. Ett sådant förbud kan också övervakas elektroniskt. Dessutom finns möjlighet att dels meddela preventiva vistelseförbud utan brottsmisstanke enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud, dels möjlighet att besluta om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud samt därutöver ytterligare ett antal administrativa förbud.

Vi bedömer dock att det finns skäl att förtydliga att en vistelseföreskrift enligt 26 kap. 16 § 7 brottsbalken får beslutas också för att tillgodose målsägandens behov av trygghet och föreslår därför en sådan utvidgning.

Då det följer av våra direktiv att vi ska lämna ett förslag på ytterligare vistelseförbud gör vi det i kapitel 20. I enlighet med vad som anges i våra direktiv har vi låtit den danska bestämmelsen om uppehållsförbud (opholdsforbud) enligt 79 a § straffeloven tjäna som utgångspunkt för förslaget. I vissa fall ska domstolen samtidigt som ett fängelsestraff döms ut kunna besluta om ett särskilt vistelseförbud som ska gälla när den dömde frigges från fängelsestraffet.

Förbudet ska kunna övervakas elektroniskt och den som bryter mot förbudet ska kunna dömas för *överträdelse av särskilt vistelseförbud* till fängelse i högst ett år. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå, ska kunna dömas för *hindrande av elektronisk övervakning av särskilt vistelseförbud* till böter eller fängelse i högst ett år.

Föreskrift om förbud att kontakta brottsoffret

Även om det vid en första anblick framstår som självklart att det ska finnas en möjlighet att besluta om en föreskrift som innebär ett förbud för den dömde att kontakta målsäganden är vår slutsats att nackdelarna med ett sådan ordning väger så tungt att det inte är lämpligt.

Den mest uppenbara nackdelen är att det inte är möjligt att på ett tillräckligt effektivt sätt kontrollera en föreskrift om förbud att kontakta brottsoffret. Många kontakter kommer att ske digitalt och sådana kontakter kan inte övervakas med nuvarande teknik. En föreskrift som inte går att

kontrollera riskerar att bli helt tandlös och ge målsäganden en falsk känsla av trygghet i stället för en reell trygghet, vilket vi inte kan förorda. Bilaga 1

I stället bör kontaktförbud eller vistelseföreskrift med elektronisk övervakning användas om målsäganden behöver sådant skydd. Här bör också beaktas att Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen (SOU 2024:13) har föreslagit vissa ändringar som bedöms leda till att ansökta och beviljade kontaktförbud kommer att öka med 30–40 procent.

Återfall i brott

En skärpt återfallsreglering

Regeln om återfallsskärpning i 29 kap. 4 § brottsbalken föreslås för det första få en ny lagteknisk struktur i syfte att underlätta för rättstillämparen och därmed öka användandet av bestämmelsen i de fall det bedöms påkallat. Bestämmelsen ska också tydliggöras på ett sätt som bland annat Lagrådet förordat. Det ska framgå att rätten i skärpande riktning vid straffmätningen ska ta hänsyn till om det är fråga om återfall i de fall den tidigare brottsligheten inte i tillräcklig utsträckning har beaktats genom påföljdalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Tidigare gav lagtexten uttryck av att ”i tillräcklig utsträckning” endast tog sikte på förverkande av villkorligt medgiven frihet, vilket vi ändrar på. Även detta bedöms leda till att bestämmelsen tillämpas i fler fall.

Gällande 26 kap. 3 § brottsbalken, som innebär att straffskalan kan överskridas i vissa flagranta återfallssituationer, lämnar vi ett förslag som innebär dels att bestämmelsen kommer vara tillämplig i fler fall, dels att straffskalan ska kunna överskridas med sex år i stället för som för närvarande fyra år.

Straffverkställighet

Permission

Vi anser inte att reglerna om permission bör förändras då vi inte har funnit några skäl som talar för att det behövs eller är lämpligt. Permission är en viktig del i såväl den dömdes anpassning i samhället som i Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete. Det är också mycket ovanligt med misskötsamhet under permissioner.

Det finns däremot skäl att ändra lagtexten i syfte att skapa en tydligare koppling mellan beviljande av permission samt särskilda utslussningsåtgärder å ena sidan och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder å andra sidan. Förslaget innebär att det ska tydliggöras i lagtexten att deltagande i åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat främja den dömdes anpassning i samhället utgör en del av permissionsprövningen. Även att den dömden på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten ska kunna beaktas.

Då vi är ålagda att lämna ett förslag som innebär att rätten till permission inskränks och villkoren för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt skärps i vissa fall finns ett sådant förslag i kapitel 22. Det innebär att det vid permissionsprövningen, liksom då eventuella villkor beslutas,

särskilt ska beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.

Vid en sådan koppling ska det inte heller vara möjligt att vid särskilda skäl bevilja permission innan den så kallade kvalifikationstiden (alltid en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader) har avtjänats.

Särskilda utslussningsåtgärder

Avseende de särskilda utslussningsåtgärderna i 11 kap. fängelselagen föreslår vi att de ska döpas om till frigivningsförberedande åtgärder. Syftet är att namnet bättre ska avspegla åtgärdernas egentliga innebörd. Det ska heller inte längre pekas ut fyra olika åtgärder i lagtexten utan i stället ska det vara upp till Kriminalvården att besluta om lämpliga frigivningsförberedande åtgärder utifrån varje intagens individuella behov. Vår bedömning är att denna ordning är positiv såväl ur ett återfallsförebyggande som ur ett kontrollperspektiv eftersom den bidrar till en mer individualiserad övergång från livet i anstalt till livet i frihet.

Frigivningsförberedande åtgärder ska kunna beviljas när minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats. Det ska dock införas en ventil som möjliggör åtgärder redan dessförinnan i vissa fall.

Övriga frågor

Kriminalisering av rymning

Mot bakgrund av att det är så få rymningar och andra avvikelser anser utredningen inte att det finns tillräckliga skäl för att kriminalisera rymning och andra avvikelser från anstalt, häkte, särskilda ungdomshem eller förvar. Ett förslag i enlighet med direktiven lämnas dock i kapitel 23. Det innebär att det blir straffbart att rymma från verkställigheten av ett fängelsestraff, sluten ungdomsvård, beslut om häktning på grund av misstanke om brott och beslut om förvar avseende utlännningar.

Straffet för den nya brottstypen rymning ska vara fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Gärningen ska inte utgöra brott, om den med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarlig.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 3 och 16 §§, 28 kap. 3 § och 29 kap. 4 § brottsbalken (1962:700) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

3 §¹

Har någon dömts till fängelse i lägst två år och begår han eller hon, sedan domen har fått laga kraft, brott som är belagt med fängelse i mer än sex år, får för återfallet dömas till fängelse på viss tid som med fyra år överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga arton år.

Har någon dömts till fängelse i lägst två år och begår han eller hon, sedan domen har fått laga kraft, brott för vilket är föreskrivet fängelse i sex år eller mer, får för återfallet dömas till fängelse på viss tid som med sex år överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga arton år.

Brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år får inte läggas till grund för en sådan förhöjning som anges i första stycket.

En utländsk dom får tillmätas samma verkan som en svensk.

16 §²

Om det behövs för att minska risken att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården besluta om en särskild föreskrift som ska följas av den övervakade. En sådan föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången.

Om det behövs för att minska risken att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården besluta om särskilda föreskrifter som ska följas av den övervakade. En föreskrift enligt tredje stycket 7 får även beslutas om det kan antas behövas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet.

En särskild föreskrift får avse

En särskild föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången, och får avse

1. på vilket sätt och i vilken omfattning den övervakade ska

1. på vilket sätt och i vilken omfattning den övervakade ska

¹ Senaste lydelse 2018:1253.

² Senaste lydelse 2021:249.

hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården,

2. skyldighet för den övervakade att lämna underrättelse till övervakaren eller Kriminalvården om att han eller hon uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning,

3. deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet,

4. missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling,

5. arbete, utbildning eller annan sysselsättning,

6. *kontrollerat* boende eller andra anvisningar om boendet,

7. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas, eller

8. skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hår-prov för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av alkohol, andra beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Om den övervakade är skadeståndsskyldig på grund av brottet, får en särskild föreskrift beslutas om när och hur skadeståndsskyldigheten ska fullgöras. En sådan föreskrift får beslutas endast i den utsträckning det inte kan antas motverka den övervakades anpassning i samhället, med hänsyn till hans eller hennes ekonomiska situation eller övriga omständigheter.

hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården,

2. skyldighet för den övervakade att lämna underrättelse till övervakaren eller Kriminalvården om att han eller hon uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning,

3. deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet,

4. missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling,

5. arbete, utbildning eller annan sysselsättning,

6. *anvisat* boende eller andra anvisningar om boendet,

7. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömde ska vistas eller inte får vistas, eller

8. skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hår-prov för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av alkohol, andra beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

28 kap.

3 §³

Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst *fjorton dagar* och högst *tre månader*.

Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst *en* och högst *sex månader*.

Om rätten förenar skyddstillsyn med fängelse, får den inte samtidigt döma till böter enligt 2 § eller meddela föreskrift om samhällstjänst.

Om förhållandena kräver det, får rätten förordna att domen på fängelse *skall gå i verkställighet* trots att den inte *har vunnit* laga kraft.

Om förhållandena kräver det, får rätten förordna att domen på fängelse *kan verkställas* trots att den inte *fått* laga kraft.

29 kap.

4 §⁴

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Utöver brottets straffvärde ska rätten vid straffmätningen i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott. Det gäller dock endast om den tidigare brottsligheten inte i tillräcklig utsträckning beaktas genom påföljdsvalet eller genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad.

Vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen ska särskilt beaktas

- 1. vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft,*
- 2. vilken tid som förflutit mellan brotten eller mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och den nya brottsligheten,*
- 3. om den tidigare och den nya brottsligheten är likartad, och*
- 4. om brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig eller om den nya brottsligheten är mer allvarlig än den tidigare brottsligheten.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

⁴ Senaste lydelse 2010:370.

Alternativt förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700) i relevanta delar

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken (1962:700)

dels att nuvarande 17 kap. 12 § ska betecknas 17 kap. 14 § och att nuvarande 26 kap. 25 § ska betecknas 26 kap. 24 §,

dels att den nya 17 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att 17 kap. 16 §, 21 kap. 7 och 15 §§ och 37 kap. 7 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 17 kap. 12 och 17 §§ och 26 kap. 25–30 §§,

dels att det närmast före den nya 26 kap. 25 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

12 §¹

Hjälper man den som är intagen på kriminalvårdsanstalt eller som är häktad eller anhållen eller som annars är med laga rätt berövad friheten att komma lös eller främjar man, efter det han avvikit, hans flykt genom att dölja honom eller genom annan sådan åtgärd, döms för främjande av flykt till böter eller fängelse i högst ett år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Till ansvar skall inte dömas om gärningen är att anse som ringa med hänsyn till frihetsberövandets art och syfte, gärningsmannens tillvägagångssätt och hans förhållande till den vars flykt han har främjat.

Den som är

1. intagen i kriminalvårdsanstalt eller häktad med anledning av misstanke om brott enligt 24 kap. rättegångsbalken (1942:740), eller

2. berövad friheten enligt lagen (1998:603) om verkställighet av slutet ungdomsvård, utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar,

och som rymmer från en kriminalvårdsanstalt, en arrest, ett häkte, ett förvar, ett särskilt ungdomshem, en undersökningsenhet, en vård-enhet eller från någon under vars uppsikt han eller hon står med anledning av ett frihetsberövande enligt 1–2, döms för rymning till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Gärningen utgör inte brott, om den med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarlig.

Den som hjälper den som är intagen på kriminalvårdsanstalt eller som är häktad eller anhållen eller som annars är med laga rätt berövad friheten att komma lös eller främjar, efter det han eller hon avvikit, hans eller hennes rymning genom att dölja henne eller honom genom annan sådan åtgärd, döms för främjande av rymning till böter eller fängelse i högst ett år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Om gärningen med hänsyn till frihetsberövandets art och syfte, gärningspersonens tillvägagångssätt och hans eller hennes förhållande till den vars rymning han eller hon har främjat är att anse som ringa, utgör den inte brott.

16 §³

För försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot tjänsteman, grovt våld eller hot mot tjänsteman, grov förgripelse mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller grovt skyddande av brottsling döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till främjande av flykt.

Den som bryter mot ett sådant vistelseförbud som avses i 26 kap. 26 § döms för överträdelse av särskilt vistelseförbud till fängelse i högst ett år.

Gärningen utgör inte brott, om den med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarlig.

17 §⁴

Den som har meddelats ett sådant beslut om elektronisk övervakning som avses i 26 kap. 27 § och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå, döms för

² Tidigare upphävd genom 2019:464.

³ Senaste lydelse 2023:494.

⁴ Tidigare 17 § upphävd genom 2012:301.

21 kap.

7 §⁵

Avviker eller uteblir en krigsman olovligen från tjänstgöringen, *skall* dömas för *rymning* till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet att anse som grovt, skall dömas till fängelse i högst tio år eller på livstid. Vid *bedöm-*
ande om brottet är grovt *skall* särskilt beaktas, om krigsmannen avvikit under eller i anslutning till strid eller gått över till fienden eller annars överlämnat sig frivilligt till denne.

Avviker eller uteblir en krigsman olovligen från tjänstgöringen, *ska* dömas för olovlig avvikelse av krigsman till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet att anse som grovt, *döms* för grov olovlig avvikelse av krigsman till fängelse i högst tio år eller på livstid. Vid *bedömningen* av om brottet är grovt *ska* särskilt beaktas, om krigsmannen avvikit under eller i anslutning till strid eller gått över till fienden eller annars överlämnat sig frivilligt till denne.

15 §⁶

För försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra *rymning* samt för försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot förman döms det till ansvar enligt 23 kap.

För medverkan till tjänstebrott får dömas endast den som därigenom åsidosatt tjänsteplikt.

För försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra *olovlig eller grov olovlig avvikelse av krigsman* samt för försök, förberedelse eller stämpling till våld eller hot mot förman döms det till ansvar enligt 23 kap.

26 kap.

25 §⁷

Rätten får förena ett tidsbestämt fängelsestraff med ett särskilt vistelseförbud om

1. *någon omständighet som avses i 29 kap. 2 a § beaktas vid bedömningen av straffvärdet, och*

2. *det med hänsyn till risken för att den dömda kommer att återfalla i allvarlig brottslighet på en viss plats eller i ett visst område finns*

⁵ Senaste lydelse 1962:700.

⁶ Senaste lydelse 2016:508.

⁷ Senaste lydelse 2020:617.

behov av att begränsa den dömdes närvaro på platsen eller i området.

Ett särskilt vistelseförbud får avse den som är under 18 år endast om det finns synnerliga skäl.

26 §

Ett särskilt vistelseförbud innebär att rätten beslutar om att den dömda inte får vistas på särskilt angivna platser eller inom ett eller flera särskilt angivna områden.

Det särskilda vistelseförbudet gäller under prövotiden efter frigivning.

27 §

Om det behövs för att kontrollera att ett särskilt vistelseförbud följs får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning med högst sex månader åt gången.

När ett sådant beslut har meddelats, är den som vistelseförbudet gäller mot skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

28 §

Kriminalvården får besluta om tillfälliga undantag från ett särskilt vistelseförbud om det finns särskilda skäl.

Om ett fängelsestraff har förenats med ett särskilt vistelseförbud får Kriminalvården besluta om en särskild vistelseföreskrift enligt 26 kap. 16 § andra stycket 7 endast om det finns synnerliga skäl.

29 §

När ett särskilt vistelseförbud har gällt under sex månader får den frigivne hos övervakningsnämnden begära att vistelseförbudet ska upphöra.

Om ansökan avslås, får en ny ansökan göras tidigast sex månader efter det att beslutet fått laga kraft.

Åklagaren ska beredas tillfälle att yttra sig i ärendet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om särskilda vistelseförbud.

37 kap.

7 §⁸

Kriminalvårdens beslut i frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 13 § andra stycket, 15 § andra stycket, 16 och 17 §§ och 19 § första stycket samt 28 kap. 7 § får överklagas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor ligger där den övervakade är inskriven.

Kriminalvårdens beslut i frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 13 § andra stycket, 15 § andra stycket, 16 och 17 §§, 19 § första stycket och 27 § första stycket samt 28 kap. 7 § får överklagas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor ligger där den övervakade är inskriven.

Behörig övervakningsnämnd enligt 26 kap. 27 första stycket och 29 §§ är den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor ligger där den övervakade är inskriven.

11 §⁹

Beslut av en övervakningsnämnd i frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 16, 17, 19 och 22 §§ samt 28 kap. 7 och 11 §§ får överklagas till tingsrätten i den ort där övervakningsnämnden ligger. Om beslutet rör frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 16, 17 eller 19 § eller 28 kap. 7 §, får det överklagas av Kriminalvården. Överklagandet ska ges in till övervakningsnämnden. Klagotiden räknas från den dag då den klagande fick del av beslutet. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Övervakningsnämnden ska dock inte vara part i domstolen.

Beslut av en övervakningsnämnd i frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 16, 17, 19, 22 och 29 §§ samt 28 kap. 7 och 11 §§ får överklagas till tingsrätten i den ort där övervakningsnämnden ligger. Om beslutet rör frågor som avses i 26 kap. 12 § första stycket, 16, 17 eller 19 § eller 28 kap. 7 §, får det överklagas av Kriminalvården.

Överklagandet ska ges in till övervakningsnämnden. Klagotiden räknas från den dag då den

⁸ Senaste lydelse 2021:249.

⁹ Senaste lydelse 2021:249.

klagande fick del av beslutet. Bilaga 2
Vid överklagande gäller lagen
(1996:242) om domstolsärenden.
Övervakningsnämnden ska dock
inte vara part i domstolen.

Beslut enligt denna balk av en övervakningsnämnd i andra frågor än som
avses i första stycket får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelselagen (2010:610)

dels att rubrikerna närmast före 11 kap. 1–6 §§ ska utgå,

dels att 1 kap. 1 och 7–8 §§, 10 kap. 1 §, 11 kap. 1–11 §§ och 13 kap. 3 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken till 11 kap. ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***1 kap.****1 §¹**

Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelserna avser

- placering (2 kap.),
- sysselsättning och ersättning (3 kap.),
- fritid (4 kap.),
- personliga tillhörigheter (5 kap.),
- vistelse i gemensamhet och avskildhet (6 kap.),
- besök och andra kontakter (7 kap.),
- särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.),
- hälso- och sjukvård (9 kap.),
- permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap.),
- särskilda utslussningsåtgärder (11 kap.),
- varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.), *samt*
- beslut och överklagande m.m. (13–15 kap.).

Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelserna avser

- placering (2 kap.),
- sysselsättning och ersättning (3 kap.),
- fritid (4 kap.),
- personliga tillhörigheter (5 kap.),
- vistelse i gemensamhet och avskildhet (6 kap.),
- besök och andra kontakter (7 kap.),
- särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.),
- hälso- och sjukvård (9 kap.),
- permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap.),
- *frigivningsförberedande åtgärder* (11 kap.),
- varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.),
- *avbrott i verkställigheten* (12 a kap.) *samt*
- beslut och överklagande m.m. (13–15 kap.).

7 §²

För en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller

För en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller

¹ Senaste lydelse 2010:610.

² Senaste lydelse 2010:610.

1. placering i anstalt,
2. vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och
3. *särskilda utslussningsåtgärder* enligt 11 kap. 1 §.

Om det finns särskilda skäl ska villkor enligt första stycket också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år.

1. placering i anstalt,
2. vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och
3. *frigivningsförberedande åtgärder* enligt 11 kap. 1 §.

8 §³

Prövning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten enligt 7 § ska ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkoren ska omprövas när det finns anledning till det.

Ett beslut om placering, permission, särskild permission eller *särskilda utslussningsåtgärder* får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren.

Ett beslut om placering, permission, särskild permission eller *frigivningsförberedande åtgärder* får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren.

10 kap.

1 §⁴

En intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och

2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

För att underlätta den intagnes anpassning i samhället får han eller hon beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och

2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

I prövningen ska särskilt beaktas om den intagne

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.*

För en intagen som avtjänar ett livstidsstraff ska tiden enligt första stycket 1 bestämmas som om strafftiden är arton år.

Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att den tid som avses i första stycket 1 inte förflutit.

³ Senaste lydelse 2010:610.

⁴ Senaste lydelse 2010:610.

Särskilda utslussningsåtgärder**Frigivningsförberedande åtgärder**1 §⁵

En intagen får, för att minska risken för att han eller hon återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt genom följande utslussningsåtgärder:

1. frigång enligt 2 §,
2. vårdvistelse enligt 3 §,
3. vistelse i halvvägshus enligt 4 §, och
4. utökad frigång enligt 5 §.

Vistelse utanför anstalt enligt första stycket 2–4 ska planeras så att den kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning.

För att minska risken för att en intagen återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället får Kriminalvården bevilja den intagne en frigivningsförberedande åtgärd, vilket innebär att den intagne får tillstånd att avtjäna en del av fängelsestraffet utanför anstalt under kontrollerade former.

Vid bedömningen av om en frigivningsförberedande åtgärd ska beviljas ska särskilt beaktas om den intagne har behov av

1. introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen,

2. vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet, vilket inte på ett tillfredsställande sätt kan behandlas i anstalt, eller

3. särskilt stöd eller tillsyn på ett sätt som inte kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt i anstalt.

Den intagne får också beviljas en frigivningsförberedande åtgärd om han eller hon har tillgång till bostad samt arbetar, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet. Åtgärden ska inledningsvis kombineras med elektronisk kontroll under högst sex månader.

2 §⁶

Frigång innebär att en intagen under dagtid utanför anstalt utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.

En frigivningsförberedande åtgärd får inte beviljas om det finns en beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig fängelsestraffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig under den tid som fängelsestraffet verkställs utanför anstalt. I denna bedömning ska särskilt beaktas om den intagne

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.

Frigång får beviljas en intagen som har behov av introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen, om det inte finns någon beaktansvärd risk för att han eller hon kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig.

3 §⁷

Vårdvistelse innebär att en intagen är placerad i ett sådant hem som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen

En frigivningsföberedande åtgärd får beviljas när minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats.

Om det finns särskilda skäl får en sådan åtgärd beviljas trots att den tid som avses i första stycket inte har förflutit.

Vårdvistelse får beviljas en intagen som har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med

⁶ Senaste lydelse 2010:610.

⁷ Senaste lydelse 2010:610.

hans eller hennes brottslighet, om det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig.

4 §⁸

Vistelse i halvvägshus innebär att en intagen är placerad i ett av Kriminalvården kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn.

Vistelse i halvvägshus får beviljas en intagen som har behov av särskilt stöd eller tillsyn om

1. minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats,

2. det inte finns någon beaktansvärd risk för att han eller hon kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig, och

3. han eller hon utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.

Den intagne får inte vistas utanför halvvägshuset annat än på särskilt bestämda tider.

En frigivningsförberedande åtgärd ska planeras så att den kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning.

5 §⁹

Utökad frigång innebär att en intagen under kontrollerade former avtjänar fängelsestraffet i sin bostad.

En frigivningsförberedande åtgärd ska förenas med de villkor som behövs för att syftet med den frigivningsförberedande åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll.

Kriminalvården ska kontrollera att den dömda följer villkoren. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor.

Om det finns särskilda skäl får Kriminalvården besluta om villkor om missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling som ska

⁸ Senaste lydelse 2010:610.

⁹ Senaste lydelse 2010:610.

gälla för tiden efter villkorlig frigivning.

Kriminalvården får ändra, upphäva eller besluta nya villkor om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det.

Utökad frigång får beviljas om

1. minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats,
2. det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig,
3. han eller hon har tillgång till bostad, och
4. han eller hon utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.

6 §¹⁰

Ett tillstånd till en utslussningsåtgärd ska förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor.

Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller besluta nya villkor.

Om det finns särskilda skäl, får Kriminalvården förena en vårdvistelse enligt 3 § med en föreskrift enligt 26 kap. 16 § andra stycket 4 brottsbalken som ska gälla för tiden efter villkorlig frigivning. Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller besluta en ny föreskrift.

Om en frigivningsförberedande åtgärd innebär att den intagne placeras i eget boende, ett anvisat boende, på ett behandlingshem eller på annan institution får han eller hon inte lämna boendet annat än på särskilt bestämda tider.

¹⁰ Senaste lydelse 2010:610.

7 §¹¹

Den som är beviljad en *utslussningsåtgärd* är skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Den som är beviljad en *frigivningsförberedande åtgärd* är skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

8 §¹²

Ett tillstånd till en utslussningsåtgärd ska upphävas om

1. det inte längre finns förutsättningar för åtgärden, eller
2. den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden.

En frigivningsförberedande åtgärd ska upphävas och den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av fängelsestraffet i anstalten om

1. det inte längre finns förutsättningar för åtgärden, eller
2. den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för åtgärden *och det som ligger henne eller honom till last inte är av mindre betydelse.*

9 §¹³

Om ett tillstånd till en påbörjad utslussningsåtgärd upphävs, ska den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av straffet i anstalten.

Kriminalvården får anlita ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse för verksamhet i ett kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn.

10 §¹⁴

Kriminalvården får anlita ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse för verksamhet med halvvägsbuss.

Den som bedriver verksamhet i ett kontrollerat hem i enskild regi enligt 9 § eller ett hem för vård enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska

¹¹ Senaste lydelse 2010:610.

¹² Senaste lydelse 2010:610.

¹³ Senaste lydelse 2010:610.

¹⁴ Senaste lydelse 2010:610.

1. *fortlöpande hålla Kriminalvården underrättad om hur verksamheten fortskrider,*

2. *samråda med Kriminalvården i frågor av större vikt, och*

3. *omedelbart anmäla om den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för den frivinningsförberedande åtgärden.*

11 §¹⁵

Den som bedriver ett halvvägs- hus i enskild regi enligt 10 § eller ett hem för vårdvistelse enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska

1. *fortlöpande hålla Kriminalvården underrättad om hur verksamheten fortskrider,*

2. *samråda med Kriminalvården i frågor av större vikt, och*

3. *omedelbart anmäla om den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden.*

Den som är anställd av eller har ett uppdrag hos ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse som bedriver ett kontrollerat hem eller annan verksamhet som innebär vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller liknande, får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sin anställning eller sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för att utreda och lagföra brott.

13 kap.

3 §¹⁶

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en påbörjad vårdvistelse, en vistelse i halvvägs- hus eller en utökad frigång prövas av en övervakningsnämnd efter en anmälan av Kriminalvården. Nämnden får också självmant ta upp frågan till prövning.

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en frivinningsförberedande åtgärd prövas av en övervakningsnämnd efter en anmälan av Kriminalvården. Nämnden får också självmant ta upp frågan till prövning.

5 §¹⁷

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en utslussningsåtgärd enligt 3 och 4 §§ prövas av den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårds- kontor där den intagne är inskriven är beläget. Om det finns särskilda

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en frivinningsförberedande åtgärd enligt 3 och 4 §§ prövas av den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårds- kontor där den intagne är inskriven är beläget. Om det finns

¹⁵ Senaste lydelse 2010:610.

¹⁶ Senaste lydelse 2010:610.

¹⁷ Senaste lydelse 2010:610.

skäl, får en annan över-
vakningsnämnd pröva en sådan
fråga.

särskilda skäl, får en annan över-
vakningsnämnd pröva en sådan
fråga.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Alternativt förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 1, 2 och 5 §§ fängelselagen (2010:610) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

1 §¹

En intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och

2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

För en intagen som avtjänar ett livstidsstraff ska tiden enligt första stycket 1 bestämmas som om strafftiden är arton år.

Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att den tid som avses i första stycket 1 inte förflutit.

För att underlätta den intagnes anpassning i samhället får han eller hon beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och

2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. *Vid prövningen ska det särskilt beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.*

Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att den tid som avses i första stycket 1 inte förflutit. *Det gäller dock inte den som är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.*

2 §²

En intagen får, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) om

1. hans eller hennes behov av vistelse utanför anstalt inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 §, och

2. vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer

Om det finns särskilt ömmande skäl får en intagen beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) om

1. hans eller hennes behov av vistelse utanför anstalt inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 §, och

2. vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer

¹ Senaste lydelse 2010:610.

² Senaste lydelse 2010:610.

att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. *Vid prövningen ska det särskilt beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.*

5 §³

Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt 1–4 §§ ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning.

Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt 1–4 §§ ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning. *Det ska särskilt beaktas om den intagne är involverad i en kriminell gruppering eller motsvarande.*

Vid vistelse utanför anstalt enligt 1 och 2 §§ får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera meddelade villkor.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Asylrättscentrum, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Eskilstuna tingsrätt, Folkhälsomyndigheten, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Gällivare kommun, Göta hovrätt, Göteborgs tingsrätt, Göteborgs universitet (Centrum för etik, juridik och mental hälsa, CELAM), Hovrätten för Övre Norrland, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kalmar tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Kriminalvården, Kristianstads tingsrätt, Linköpings kommun, Linnéuniversitetet (Institutionen för kriminologi och polisiärt arbete), Luleå kommun, Lunds tingsrätt, Malmö kommun, Malmö universitet (Institutionen för kriminologi), Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Norrköpings tingsrätt, Polismyndigheten, Riksdagens Ombudsmän, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Rättsmedicinalverket, Seko Kriminalvård, Skyddsvärnet, Socialstyrelsen, Solna tingsrätt, Statens institutionsstyrelse (SiS), Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet (Juridiska Fakultetsnämnden och Kriminologiska institutionen), Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Södertälje kommun, Tierps kommun, Unizon, Umeå universitet (Juridiska institutionen), Uppsala universitet (Juridiska fakulteten och Nationellt centrum för kvinnofrid), Åklagarmyndigheten, Övervakningsnämnden Göteborg, Övervakningsnämnden Malmö och Övervakningsnämnden Sundsvall.

Yttrande har också inkommit från Fackförbundet ST, Patriotiska Studentförbundet, Samhällsmagasinet Avsnitt och en privatperson.

Kalix kommun, Region Norrbotten, Region Stockholm, Region Värmland, Saco-S, Trelleborgs kommun, Vännäs kommun och Västerås kommun har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande: Arvika kommun, Barnrättsbyrå, Bris – Barnens rätt i samhället, Bollnäs kommun, BUFFF, Centrum för rättvisa, Grums kommun, Gävle kommun, Hofors kommun, Huddinge kommun, Jokkmokks kommun, Knas Hemma, Krokoms kommun, Kävlinge kommun, Lidingö kommun, Lysekils kommun, Norrtälje kommun, Nykvarns kommun, Oskarshamns kommun, Region Jämtland Härjedalen, Region Kronoberg, Riksförbundet Kriminellas Revansch i Samhället (RIKSKRIS), Rädda Barnen, Skellefteå kommun, Skövde kommun, Strängnäs kommun, Sundbybergs kommun, Sveriges läkarförbund, Unga KRIS, UNICEF, Vårdförbundet och Örebro kommun.