



Kommittédirektiv

Ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att överväga och föreslå ändringar i bl.a. lagstiftningen om villkorlig frigivning och skyddstillsyn 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. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska bl.a.

- överväga och om lämpligt föreslå ändringar av straff- och verkställighetslagstiftningen, t.ex. när det gäller villkorlig frigivning, som innebär ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet,
- överväga och om lämpligt föreslå andra ändringar av bestämmelserna om när villkorlig frigivning tidigast får ske och av regleringens utformning som en presumtion för att villkorlig frigivning ska ske,
- ta ställning till om det bör införas en möjlighet att besluta om särskilda föreskrifter som innebär ett förbud för den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde att kontakta brottsoffret,
- överväga ändringar inom ramen för påföljdssystemet som innebär utökade eller nya möjligheter att besluta var en dömd person ska vistas eller inte får vistas,

- överväga och om lämpligt föreslå ändringar som innebär att samtliga korta fängelsestraff omfattas av reglerna om villkorlig frigivning, eventuellt i kombination med ett höjt allmänt fängelseminimum,
- ta ställning till om ny villkorlig frigivning inte längre ska ske från villkorligt medgiven frihet som förklarats förverkad med anledning av misskötsamhet eller återfall i brott, och
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär skärpta reaktioner vid misskötsamhet under verkställigheten av en dom på skyddstillsyn.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 december 2023.

Behovet av en utredning

Kriminalpolitiken har som främsta syfte att förebygga brott. Straffsystemet, inbegripet påföljdssystemet, har en central roll i det sammanhanget. Redan en liten minskning av fortsatt brottslighet har betydelse när det gäller att minska de effekter i form av mänskligt lidande och andra olägenheter som brott leder till. Ett minskat antal återfall i brott har vidare en positiv effekt på samhällets kostnader. Vid verkställigheten av brottspåföljder bör därför stor hänsyn tas till intresset av att på individnivå motverka och förhindra fortsatt brottslighet. Inte minst är detta viktigt med hänsyn till brottsoffrens situation. Straffet är repressivt men kan innebära kontroll och påverkan för att förebygga återfall i brott. Straffet kan också innebära att den dömda kan förhindras att begå nya brott. I det sagda ligger att straffet kan tillgodose angelägna samhällsskyddsintressen som att hindra fortsatt brottsaktivitet och skapa trygghet för brottsoffer. Även en reglering som tar sikte på särskilt kvalificerade återfall kan i viss utsträckning tillgodose sådana intressen. Att utgångspunkten för påföljdsbestämningen är brottslighetens svårhet utsluter inte att det för vissa dömda ställs upp särskilda regler och villkor när det gäller verkställigheten av straffet.

Systemet med villkorlig frigivning är ett viktigt verktyg i arbetet med att motverka återfall i brott och möjliggör dessutom reaktioner mot den som efter avtjänat fängelsestraff i anstalt missköter sig eller begår nya brott. Även skyddstillsynen är avsedd att bidra till att den dömda avhåller sig från fortsatt brottslighet. För att minska risken för återfall i brott har reglerna om villkorlig frigivning och skyddstillsyn under senare tid ändrats. De återfallsförebyggande åtgärderna har förstärkts och det har införts en tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i sådana åtgärder. Vidare har kontrollmöjligheterna avseende skyddstillsyndsömda utvidgats samtidigt

som möjligheterna att föreskriva villkor om var den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde ska vistas eller inte får visats har gjorts tydligare. Möjligheterna att kontrollera den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde med elektronisk övervakning har också utökats. Dessutom har möjligheterna att vidta åtgärder vid misskötsamhet under och efter verkställigheten i anstalt och för skyddstillsynsdömda stärkts. (Se prop. 2018/19:77 Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning, prop. 2020/21:18 En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder och prop. 2020/21:85 Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda.).

De angivna ändringarna kan antas komma att successivt minska risken för återfall i brott och leda till att misskötsamhet under verkställigheten följs av tydligare och snabbare konsekvenser än tidigare. Ytterligare arbete pågår också för att anpassa straffrätten för att möta de utmaningar som brottsligheten och dess utveckling innebär för samhället, inte minst till följd av regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet och åtgärdsprogram för att intensifiera arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Det handlar då bl.a. om att överväga skärpta straff för brott i kriminella nätverk, ökade möjligheter att förverka brottslingars tillgångar, straffansvar för psykiskt våld och en förlängd prøvotid efter villkorlig frigivning.

För att tillgodose intresset av samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet kan därutöver andra ändringar behöva komma i fråga, bl.a. när det gäller möjligheterna till villkorlig frigivning. Vidare kan fler åtgärder behöva övervägas för att säkerställa att nödvändiga återfallsförebyggande åtgärder kan ges en bred tillämpning samtidigt som konsekvenserna för den som återfaller i brott eller på annat sätt missköter sig under verkställigheten av ett fängelsestraff eller skyddstillsynsdom kan behöva skärpas. För att möta de utmaningar som gängkriminaliteten innebär kan det också finnas behov av att införa ytterligare kontrollåtgärder inom ramen för påföljds-systemet. Därutöver kan incitamenten att delta i återfallsförebyggande åtgärder behöva öka ännu mer.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det för att öka skyddet mot allvarlig och upprepad brottslighet samt minska risken för återfall i brott finns ett behov av att överväga ytterligare ändringar av lagstiftningen. En sådan utredning ligger också i linje med flera tillkännagivanden från riksdagen.

Uppdragets innehåll

Ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet

För att upprätthålla samhällsskyddet tas vid verkställigheten av ett fängelsestraff särskild hänsyn när det gäller intagna som har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet. Det finns bl.a. särskilda villkor för långtidsdömda om placering i anstalt, permission och särskilda utslussningsåtgärder. En möjlighet att beakta skyddsaspekter i fråga om dömda som vid domstillfället bedömdes ha en risk för att återfalla i allvarliga brott finns också vid särskild utskrivningsprövning i samband med rättspsykiatrisk vård och vid prövningen av om ett fängelsestraff på livstid ska omvandlas till fängelse på viss tid.

Vid bedömningen av om villkorlig frigivning ska ske saknas däremot möjligheter att ta liknande hänsyn. Enligt nuvarande ordning ska villkorlig frigivning ske när två tredjedelar av fängelsestraffet, dock minst 30 dagar, avtjänats (26 kap. 6 § brottsbalken). Regleringen har ansetts utgöra en lämplig avvägning mellan intresset av att verkställigheten av straffet i anstalt inte avviker för mycket från den utdömda strafflängden och intresset av att åstadkomma en lämplig övergång från anstaltsvistelsen till livet i frihet. Att bestämmelserna har utformats som en presumtion för frigivning har i sin tur motiverats av att reglerna blir rättssäkra, förutsebara och enkla att tillämpa samt i så stor utsträckning som möjligt gäller lika för alla.

(Se prop. 1997/98:96 Vissa reformer av påföljdssystemet s. 119–122 och prop. 2005/06:123 En modernare kriminalvårdslag s. 54–55.)

Det nuvarande systemet har i fråga om det övervägande antalet dömda i huvudsak alltjämt goda skäl för sig. Möjligheterna att enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken skjuta upp den villkorliga frigivningen har visserligen utökats och regelverket stramats upp vid misskötsamhet hos den dömda (se prop. 2018/19:77 s. 44–48 och prop. 2020/21:18 s. 10–22). När det gäller lagöverträdare som gjort sig skyldiga till allvarlig och upprepad brottslighet kan emellertid ifrågasättas om inte regleringen bör kunna vara mer differentierad. Att påföljdssystemet bygger på ett krav på likabehandling innebär inte att alla dömda måste omfattas av samma regler och villkor när det gäller villkorlig frigivning. Utifrån ett samhällsskyddsperspektiv kan det konstateras att det ibland kan finnas mycket starka skäl som talar för att en intagen inte bör frigives villkorligt. Ju allvarligare och farligare brottslighet det är fråga om, desto större ansvar är det befogat att samhället tar för att förhindra återfall i brott. Strafftid som verkställs i anstalt innebär att den som

dömts för t.ex. upprepade fall av allvarliga våldsbrott, allvarliga sexualbrott eller allvarliga brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk effektivt kan förhindras att under den tiden begå nya allvarliga brott. Detsamma kan gälla den som gång efter annan döms för mindre allvarliga brott och där återfallsrisken framstår som överhängande. När möjligheten att döma återfallsbenägna personer till påföljden internering avskaffades i början på 1980-talet genomfördes åtgärder för att på andra sätt tillgodose behovet av samhällsskydd (prop. 1980/81:76 om interneringspåföljdens avskaffande och straffet för grovt narkotikabrott m.m. s. 48–53). Den då införda bestämmelsen om förhöjt straffmaximum vid återfall i allvarlig brottslighet i 26 kap. 3 § brottsbalken har emellertid inte fått avsedd betydelse i rättstillämpningen. Möjligheten att för en viss kategori dömda beakta risk för återfall i brott som skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning togs i sin tur bort 1999 (se prop. 1997/98:96 s. 119–122). Relativt nyligen har bedömningen gjorts att en sådan ordning inte bör återinföras (se prop. 2018/19:77 s. 20–22).

För att förstärka samhällsskyddet bör emellertid andra alternativ kunna övervägas som inte är förenade med samma nackdelar när det gäller förutsebarhet och likabehandling, t.ex. sådana som låter domstolen ha ett ökat inflytande över förutsättningarna för villkorlig frigivning. Det kan exempelvis handla om en reglering som i vissa fall tillåter att villkorlig frigivning som utgångspunkt inte ska ske, samtidigt som behovet av adekvata kontroll- och stödåtgärder en viss tid efter frigivningen från anstalt ändå kan tillgodoses. Särskilda överväganden krävs i sådana fall bl.a. i förhållande till vad som under en sådan efterföljande period ska gälla vid misskötsamhet eller återfall i brott. Det kan också handla om en särreglering som ger möjligheter för Kriminalvården att för vissa kategorier villkorligt frigivna besluta om andra eller mer ingripande kontrollåtgärder under prøvotiden.

Andra alternativ som skulle kunna belysas är ändringar i regleringen om förhöjt straff vid återfall i allvarlig brottslighet i 26 kap. 3 § brottsbalken, t.ex. sådana som skulle medge att fängelse på livstid kan dömas ut i vissa exceptionella fall. Även andra lösningar kan övervägas. I sammanhanget kan det vidare vara värdefullt att undersöka om det finns lagstiftning och erfarenheter på området i andra nordiska länder som kan tas tillvara i det svenska påföljdssystemet. Ett exempel är den finska regleringen i 2 kap. 11 § i den finska strafflagen som gör det möjligt för domstolarna att för dömda som återfallit i viss allvarlig brottslighet döma ut ett så kallat

kombinationsstraff från vilket villkorlig frigivning inte sker och där övervakningsåtgärder kan vidtas även efter frigivningen.

Utredaren bör även överväga behovet av mer generella ändringar av den tidigaste tidpunkten för villkorlig frigivning och utformningen av regleringen som en presumtion för frigivning efter en viss tid. Riksdagen har tillkännaggett för regeringen att reglerna bör skärpas ytterligare så att presumtionen för villkorlig frigivning tas bort och ersätts med ett system där större hänsyn tas till hur den intagne skött sig under verkställigheten av ett fängelsestraff (bet. 2020/21:JuU8 punkt 2, rskr. 2020/21:166). Av tillkännagivandet följer vidare att andra begränsningar som bör övervägas är att villkorlig frigivning ska kunna ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden och aldrig för den som återfallit i brott. Vidare har riksdagen tillkännaggett för regeringen det som utskottet anför om att reglerna för villkorlig frigivning bör skärpas för den som återfallit i likartad brottslighet (bet. 2014/15:JuU17 punkt 15, rskr. 2014/15:153). Av tillkännagivandet följer att den dömde i sådana fall bör avtjäna minst tre fjärdedelar av det nya straffet.

Utredaren ska därför

- överväga och om lämpligt föreslå ändringar av straff- och verkställighetslagstiftningen, t.ex. när det gäller villkorlig frigivning, som innebär ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet,
- överväga olika alternativ för hur en sådan förstärkning kan åstadkommas, analysera för- och nackdelar med dem och överväga om det är lämpligt att kombinera olika förändringar, och
- överväga och om lämpligt föreslå andra ändringar av bestämmelserna om när villkorlig frigivning tidigast får ske och av regleringens utformning som en presumtion för att villkorlig frigivning ska ske.

Förbud att kontakta brottsoffer och vistelseförbud

Att inom ramen för påföljdssystemet ge villkor om var den vars påföljd verkställs i frihet ska eller inte får vistas kan vara ett verksamt medel för att motverka fortsatt brottslighet och möta de utmaningar som gängkriminaliteten innebär. Ett vistelseförbud kan verka brottspreventivt exempelvis genom att försvåra för den dömde att använda sitt till ett visst område knutna våldskapital, kunskaper om narkotikamarknaden eller polisens arbetsmetoder. Vidare kan ett vistelseförbud reducera risken för att

den som lämnat anstalt återknyter kontakt med kriminella nätverk. Genom att ett vistelseförbud kan bidra till att de mest brottsaktiva personerna kan hållas borta från de mest utsatta platserna kan också tryggheten för allmänheten öka. Om de gängkriminella får en svårare tillvaro i ett område kan det också bidra till att minska möjligheterna för nyrekrytering av unga personer till gängen. Villkor om vistelse kan också erbjuda ett ökat skydd för den som utsatts för våld i en nära relation eller hedersrelaterat våld och förtryck.

Möjligheterna att föreskriva villkor om vistelse för den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde har på senare tid gjorts tydligare samtidigt som Kriminalvården har getts möjlighet att fatta beslut om elektronisk övervakning för att kontrollera att en sådan föreskrift följs (se prop. 2018/19:77 s. 37–40 och prop. 2020/21:85 s. 28–37). Föreskriften får avse vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömd ska vistas eller inte får vistas (26 kap. 16 § brottsbalken) och kan användas för att hålla den villkorligt frigivne borta från en viss miljö i syfte att t.ex. motverka återfall i brott gentemot en viss person eller förhindra att den övervakade uppehåller sig i en kriminell miljö (se prop. 2018/19:77 s. 62 och 63 och prop. 2020/21:85 s. 53–54). En utredare ser också över möjligheten att kunna förbjuda personer i kriminella miljöer att vistas på vissa platser utan att personen har dömts till påföljd för brott (Ju 2022:D). Med detta sagt kan fler ändringar behöva övervägas på straffrättens område för att kunna erbjuda ökad trygghet för brottsoffer och motverka gängbrottslighet.

Enligt den nuvarande ordningen finns det ingen möjlighet för Kriminalvården att, på motsvarande sätt som vid permission och annan vistelse utanför anstalt, föreskriva villkor om förbud för den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde att kontakta brottsoffret (jfr 10 kap. 5 § och 11 kap. 6 § fängelselagen [2010:610] samt prop. 2005/06:123 s. 43 och prop. 2009/10:135 En ny fängelse- och häkteslagstiftning s. 68). En möjlighet att föreskriva sådana villkor för någon som är dömd för t.ex. personrån eller våld mot närstående skulle kunna utgöra ännu ett medel i arbetet med att förebygga återfall i sådan brottslighet och bör därför övervägas.

Det finns vidare skäl att, i samband med de överväganden som görs beträffande behovet av ett ökat samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet, undersöka om de befintliga möjligheterna att inom ramen för påföljdssystemet föreskriva var dömda personer ska vistas eller inte får vistas är tillräckliga för att möta de utmaningar som särskilt gängkriminaliteten innebär, eller om det finns skäl att utöka möjligheterna eller införa nya inslag. Det kan handla om att förbudet ska kunna omfatta ett större geografiskt område än en stadsdel eller kommun. Det kan också handla om en särskild reglering eller ny påföljd som t.ex. träffar personer som gjort sig skyldiga till allvarligare våldsanvändning som har en bakgrund i en konflikt mellan grupper (jfr SOU 2021:68 Skärpta straff för brott i kriminella nätverk s. 224–237). Riksdagen har i det sammanhanget tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om vistelseförbud (bet. 2019/20:JuU26 punkt 29, rskr. 2019/20:258 och bet. 2020/21:JuU22 punkt 6, rskr. 2020/21:235). Enligt tillkännagivandena behöver det införas en ny form av påföljd, vistelseförbud, som ska kunna aktualiseras för personer som har begått upprepad brottslighet och som har anknytning till kriminella grupperingar. Det anges vidare att det ska vara straffbart att överträda ett vistelseförbud. Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att införa vistelseförbud (bet. 2021/22:JuU44 punkt 4, rskr. 2021/22:252). Det anges att sådana vistelseförbud ska ta sikte på individer som är involverade i exempelvis gängrelaterat våld eller narkotikaförsäljning. Enligt tillkännagivandet bör regeringen tillsätta en utredning i syfte att så snart som möjligt återkomma med ett lagförslag om vistelseförbud för gängkriminella i enlighet med det anförda.

Behovet av en förstärkt reglering, och hur det ska tillgodoses, måste övervägas med beaktande av påföljdssystemets uppbyggnad, de ändringar som skett på senare tid och annat pågående arbete. Även i detta sammanhang kan det vara värdefullt att undersöka om det finns lagstiftning och erfarenheter på området i andra nordiska länder som kan tas tillvara. Ett exempel är den danska bestämmelsen i 79 a § straffeloven om uppehållsförbud (opholdforbud). Bestämmelsen gör det möjligt för domstolarna att meddela ett sådant förbud under lägst ett och högst tio år för den som har dömts till en frihetsberövande påföljd med stöd av bl.a. den reglering i straffeloven som gör det möjligt att döma ut högre straff för brottslighet som t.ex. har sin bakgrund i en konflikt mellan grupper. Vid dessa överväganden måste utredaren emellertid beakta att det kan finnas relevanta skillnader mellan länderna när det gäller såväl problembilden med kriminella

miljöer som utformningen av påföljdssystemen. Särskilda överväganden krävs i sådana fall också bl.a. i förhållande till vad som ska gälla vid misskötsamhet.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det bör införas en möjlighet att besluta om särskilda föreskrifter som innebär ett förbud för den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde att kontakta brottsoffret,
- överväga ändringar inom ramen för påföljdssystemet som innebär utökade eller nya möjligheter att besluta var en dömd person ska vistas eller inte får vistas,
- oavsett ställningstagande i sak lämna förslag om en ny brottspåföljd som ska kunna innebära anvisningar om var den dömd ska vistas eller inte får vistas, och
- även i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

En bred tillämpning av återfallsförebyggande åtgärder och en skärpt reglering för den som återfaller i brott under prövotiden

Det är angeläget att de förstärkta reglerna om återfallsförebyggande åtgärder under villkorlig frigivning i lämpliga fall kan ges en så bred tillämpning som möjligt. De nuvarande bestämmelserna innebär att villkorlig frigivning inte sker från fängelsestraff som är en månad eller kortare (26 kap. 6 § brottsbalken). Ett sådant fängelsestraff är således helt verkställt vid frigivningen från anstalt. Det finns visserligen skäl som talar för den ordningen, t.ex. att reststraffet vid villkorlig frigivning som utgångspunkt inte bör vara alltför kort (jfr prop. 1997/98:96 s. 122–124). De allmänna fördelarna med villkorlig frigivning kan emellertid med styrka också göra sig gällande vid korta fängelsestraff, som framför allt avser brott som misshandel, stöld, häleri, olovlig körning, grovt rattfylleri och narkotikabrott. En stor del av den brottsligheten begås av personer som tidigare har dömts för brott och ett effektivt återfallsförebyggande arbete är därför centralt för att minska brottsligheten. Som en jämförelse fortgår verkställigheten av en skyddstillsynsdömning alltid under en prövotid av tre år (28 kap. 4 § brottsbalken). Den nuvarande regleringen leder också till svårmotiverade skillnader och tröskeleffekter när det gäller verkställigheten av kortare fängelsestraff.

Det vore alltså av flera skäl fördelaktigt om samtliga som döms till kortare tidsbestämda fängelsestraff som utgångspunkt omfattades av reglerna om villkorlig frigivning. Samtidigt bör varken tiden på anstalt eller reststraffet vara alltför kort. En förändring som bör övervägas är därför om minimitiden för villkorlig frigivning bör tas bort samtidigt som nuvarande allmänna fängelseminimum om 14 dagar höjs till exempelvis en månad (jfr SOU 1995:91 Ett reformerat straffsystem, del II, s. 350–355).

Även andra ändringar av regelverket bör analyseras. Som systemet nu är utformat anses villkorligt medgiven frihet som förverkats som ett nytt fängelsestraff från vilket ny villkorlig frigivning ska ske (26 kap. 23 § brottsbalken). Det innebär att villkorligt medgiven frihet som förklaras förverkad med anledning av misskötsamhet eller återfall i brott inte kommer att motsvaras av avtjänad tid på anstalt. Det kan ifrågasättas om det är en rimlig ordning och på vilka skäl den i så fall ska anses vila. Förverkandeinstitutet är ju i grunden en reaktion på att någon har brutit mot de villkor som var förenade med den villkorliga frigivningen (jfr prop. 1987/88:120 om ändring i brottsbalken m.m. [straffmätning och påföljdsval m.m.] s. 55 och NJA 2021 s. 807 I p. 8). Sedan frågan senast övervägdes (se prop. 1997/98:96 s. 124) har saken delvis också kommit i annat läge eftersom det sedan den 1 juli 2020 är möjligt att vid misskötsamhet förverka upp till 90 dagar åt gången, dvs. en längd som överskrider den minsta tid om 30 dagar som ska avtjänas innan villkorlig frigivning får ske (se prop. 2018/19:77 s. 47–48 samt 26 kap. 6 och 19 §§ brottsbalken).

Utredaren ska därför

- överväga och om lämpligt föreslå ändringar som innebär att samtliga korta fängelsestraff omfattas av reglerna om villkorlig frigivning, eventuellt i kombination med ett höjt allmänt fängelseminimum,
- ta ställning till om ny villkorlig frigivning inte längre ska ske efter att villkorligt medgiven frihet förklarats förverkad med anledning av misskötsamhet eller återfall i brott, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En tydligare koppling mellan deltagande i återfallsförebyggande åtgärder och tillstånd till vistelse utanför anstalt

För varje person som ska avtjäna ett fängelsestraff tar Kriminalvården fram en verkställighetsplan, som inriktas på åtgärder som bl.a. är ägnade att förebygga återfall i brott. Åtgärderna kan t.ex. avse deltagande i behandlingsprogram för att bryta ett missbruk eller deltagande i programverksamhet inriktad på att komma till rätta med en vålds- eller sexualbrottsproblematik eller en kriminell livsstil. Det kan antas att deltagande i sådana återfallsförebyggande åtgärder leder till att risken för återfall i brott minskar och det är därför angeläget att den intagne medverkar i dem.

I syfte att skapa incitament för den dömda att delta i återfallsförebyggande åtgärder har det nyligen införts bestämmelser som innebär att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp i större utsträckning för den som under anstaltstiden inte deltar i återfallsförebyggande åtgärder, såsom behandlingsprogram, eller andra åtgärder som kan hjälpa den dömda att anpassa sig i samhället (se prop. 2020/21:18). Det finns skäl att analysera om de överväganden som då gjordes gör sig gällande även beträffande villkoren för permission och särskilda utslussningsåtgärder som regleras i 10 respektive 11 kap. fängelselagen. Avsikten med dessa institut är att göra frigivningen mer successiv och på det sättet förbereda de intagna för ett liv i frihet. Det finns olika former av särskilda utslussningsåtgärder: frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. Med permission avses tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid.

För att tillvarata intresset av samhällsskydd och brottsoffrens intresse finns det visserligen bestämmelser som innebär att det ska göras en individuell riskbedömning inför tillstånd till vistelse utanför anstalt i form av permission eller en särskild utslussningsåtgärd. Det handlar då om risken för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig (se 10 kap. 1 § och 11 kap. 2–4 §§ fängelselagen). Vid bedömningen av om det finns en sådan risk bör bl.a. utfallet av straffverkställigheten beaktas (jfr prop. 2009/10:135 s. 160). Någon uttrycklig koppling mellan deltagande i behandlingsprogram eller andra återfallsförebyggande åtgärder och möjligheten att beviljas en särskild utslussningsåtgärd eller permission finns emellertid inte. För att ytterligare öka incitamenten att delta i återfallsförebyggande åtgärder under anstaltsvistelsen finns det skäl att undersöka om sådana kopplingar bör införas. Det lämpliga i att sådana

ändringar genomförs kan givetvis skilja sig åt mellan de olika instituten och de olika utslussningsåtgärderna.

Riksdagen har också tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att regeringen ska överväga om personer som är dömda för våldsbrott bör ha en skyldighet att genomgå behandlingsprogram (bet. 2015/16:JuU21 punkt 12, rskr. 2015/16:174). En vägran att delta i ett sådant program ska enligt tillkännagivandet få konsekvenser bl.a. för möjligheterna till permission.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär en tydligare koppling mellan beviljande av permission och särskilda utslussningsåtgärder och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder.

Misskötsamhet vid verkställighet av skyddstillsyn

Möjligheterna att vidta kontroll- och stödåtgärder avseende dem som har dömts till skyddstillsyn har nyligen utökats (se prop. 2020/21:85). Samtidigt har Kriminalvården, i stället för övervakningsnämnden, getts rätt att meddela beslut om övervakning, föreskrifter och åtgärder vid misskötsamhet. Den förändringen syftar bl.a. till att främja snabbhet och flexibilitet i beslutsfattandet. Med misskötsamhet avses att den skyddstillsynsdömde inte följer sina åligganden, t.ex. inte iakttar det allmänna skötsamhetskravet eller bryter mot föreskrifter eller anvisningar som meddelats. Misskötsamhet kan bl.a. leda till nya eller ändrade föreskrifter, elektronisk övervakning eller varning (26 kap. 18 § och 28 kap. 7 § brottsbalken). Om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller och det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta, ska myndigheten begära att åklagare för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas (28 kap. 8 § brottsbalken).

Frivårdspåföljderna kan sägas bygga på tanken att den dömde slipper att berövas friheten mot att han eller hon under en prøvotid uppfyller ett krav på skötsamhet. Att misskötsamhet i olika former möts av adekvata sanktioner är därför viktigt för tilltron till skyddstillsynen (jfr prop. 1982/83:85 om ändring i brottsbalken m.m. [villkorlig frigivning och kriminalvård i frihet m.m.] s. 93). Även för att minska risken för återfall i

brott är det av betydelse att det finns tydliga krav och incitament för den dömde att följa de villkor som ställs upp. Trots att hanteringen av misskötsamhet nyligen gjorts snabbare och mer flexibel kan det mot den bakgrunden finnas skäl att se över om de materiella bestämmelserna om åtgärder vid misskötsamhet är ändamålsenligt utformade. Graden av ingripande har också skärpts vid misskötsamhet efter villkorlig frigivning (se prop. 2018/19:77 s. 47–48). En fråga som särskilt bör övervägas är vilken nivå av misskötsamhet som ska krävas för att skyddstillsynsdomen ska undanröjas. Som regelverket nu tillämpas kommer ett undanröjande enbart i fråga i fall av grov misskötsamhet och först när frivårdens resurser kan anses uttömda (se NJA 2011 s. 511 p. 6 med hänvisningar).

Riksdagen har också tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om utökade möjligheter att undanröja en skyddstillsyn till följd av misskötsamhet (bet. 2020/21:JuU22 punkt 2, rskr. 2020/21:235). Enligt tillkännagivandet bör det inte krävas att den dömde på ett allvarligt sätt brutit mot vad som gäller för att skyddstillsynen ska kunna undanröjas. I stället ska det räcka med att den dömde brutit mot vad som gäller. Det anges vidare att möjligheten att t.ex. besluta om föreskrifter eller varning bör behållas, men det bör framgå direkt av lagtexten att dessa möjligheter är förbehållna de fall då den dömdes misskötsamhet är ringa eller annars av mindre betydelse.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär skärpta reaktioner vid misskötsamhet under verkställigheten av en dom på skyddstillsyn.

Skärpta reaktioner vid rymningar och avvikelser

Det är av central betydelse för tilltron till straffsystemet att ett frihetsberövande effektivt vidmakthålls, rymningar och avvikelser motverkas samt att verkställigheten sker med högt ställda krav på säkerhet. Att den som allvarligt missköter verkställigheten drabbas av en negativ konsekvens är vidare en viktig beståndsdel i ett system som bygger på att ge intagna incitament att förändra sitt beteende. Som det nuvarande regelverket är utformat kan rymningar och avvikelser också leda till att den villkorliga frigivningen skjuts upp eller att tillstånd till vistelse utanför anstalt, t.ex. i form av permissioner, inte kommer i fråga (se prop. 2005/06:123 s. 56–57). Synen på bl.a. sådana former av misskötsamhet har nyligen också skärpts genom att

möjligheterna att skjuta upp villkorlig frigivning allmänt har utvidgats (se prop. 2020/21:18 s. 17–19). Antalet rymningar och avvikelser från anstalt eller permissioner är också förhållandevis få.

Med det sagt finns det skäl att överväga en ytterligare skärpt reglering vid rymningar eller avvikelser. Tydliga reaktioner mot sådana beteenden är viktigt för att upprätthålla tilltron till verkställighetssystemet och understryker vikten av att följa de regler som gäller. Rymningar och avvikelser kan i förlängningen dessutom medföra risker för brottsoffer samt kostnader för samhället. Ett sätt att förstärka regleringen skulle kunna vara att införa en tydligare koppling i lagstiftningen mellan misskötsamhet i form av rymningar och avvikelser och uppskjuten villkorlig frigivning eller begränsningar när det gäller möjligheterna till vistelse utanför anstalt. Ett annat alternativ kan vara att införa ett straffansvar för sådana handlingar. Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om kriminalisering av rymningar och avvikelser (bet. 2021/22:JuU25 punkt 17, rskr. 2021/22:246). Enligt tillkännagivandet bör rymning och försök till rymning från kriminalvårdsanstalt samt avvikelse från permission kriminaliseras och beläggas med ett fängelsestraff. För att kunna bedöma det ändamålsenliga i en sådan kriminalisering krävs bl.a. särskilda överväganden i fråga om vilken påverkan den i enskilda fall skulle få för möjligheterna att för samma handlande skjuta upp den villkorliga frigivningen enligt 26 kap. 7 § brottsbalken.

Utredaren ska därför

- överväga och om lämpligt föreslå ändringar som innebär skärpta reaktioner vid rymningar och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff, t.ex. i form av kriminalisering av sådana handlingar.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Förslagets förhållande till bestämmelserna i brottsbalken om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom bör vid behov uppmärksammas liksom eventuella behov av reglering när det gäller informationsutbyte och sekretess, personuppgiftsbehandling, bemyndiganden och beslutsordning. Utredarens analys av följdändringar i lagar och andra författningar ska även omfatta det internationella straffrättsliga samarbetet.

Förslagen ska vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen. De ståndpunkter som kommer till uttryck i relevanta tillkännagivanden från riksdagen ska tas i beaktande.

Utredaren ska när det finns alternativa lösningar motivera sina ställningstaganden även utifrån kostnadseffektivitet.

Utredaren får identifiera och ta upp andra frågor som anknyter till uppdraget. I uppdraget ingår inte att föreslå förändringar av regleringen i 31 kap. brottsbalken om överlämnande till särskild vård i vissa fall eller i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Regleringen i lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid omfattas inte heller av uppdraget.

Utredaren ska i den utsträckning det behövs samråda med berörda myndigheter och organisationer, särskilt Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet och Sveriges advokatsamfund. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget. Utredaren ska också hålla sig informerad om andra utredningar samt om studier och rapporter som kan vara relevanta för uppdraget.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses vara relevanta. De nordiska ländernas regleringar bör då särskilt uppmärksammas.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 december 2023.

(Justitiedepartementet)