

# Utkast till Lagrådsremiss

## En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder

---

Stockholm den

*Namnunderskrift 1*

*Namnunderskrift 2*  
(Justitiedepartementet)

## Utkastets huvudsakliga innehåll

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

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

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	5
4	En tydligare koppling mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder m.m. ....	6
4.1	Uppskjuten villkorlig frigivning om den dömde inte deltar i återfallsförebyggande åtgärder .....	6
4.2	Annan misskötsamhet.....	11
4.3	Inga andra förändringar föreslås.....	12
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	13
6	Kostnader och andra konsekvenser .....	13
7	Författningskommentar .....	16

# 1 Beslut

## 2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

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

### *Nuvarande lydelse*

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

### *Föreslagen lydelse*

#### **26 kap.**

#### 6 a §<sup>1</sup>

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

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

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

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

### 3 Ärendet och dess beredning

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

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

I prop. 2018/19:77 Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning behandlar regeringen Frigivningsutredningens bedömningar och förslag. I avsnitt 4.3 i propositionen uttalar regeringen att det finns skäl att överväga en tydligare koppling mellan den villkorliga frigivningen och bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärder respektive annan misskötsamhet, men att det inte finns underlag för att göra sådana förändringar inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet.

Riksdagen har tillkännagett att regeringen ska överväga om personer som är dömda för våldsbrott ska ha en skyldighet att genomgå behandlingsprogram. En vägran att delta i ett sådant behandlingsprogram ska få konsekvenser för den intagnes möjligheter att få permission och villkorlig frigivning. Den intagnes medverkan i behandlingsprogram ska vara ett krav för villkorlig frigivning för personer som dömts för grova sexualbrott eller grova brott mot närstående (bet. 2015/16:JuU21 punkt 12, rskr. 2015/16:174). Riksdagen har vidare tillkännagett att regeringen snarast ska utreda och presentera förslag som innebär att en vägran att delta i ett behandlingsprogram eller andra återfallsförebyggande åtgärder bör få konsekvenser för den intagnes möjligheter att få villkorlig frigivning (bet. 2018/19:JuU25 punkt 2, rskr. 2018/19:228). Riksdagen har också tillkännagett att regeringen ska överväga en reformering av systemet med villkorlig frigivning som innebär att det system som gäller idag, med en i princip automatisk villkorlig frigivning efter två tredjedelar av avtjänat straff, ska avskaffas och ersättas av ett mer restriktivt system där villkorlig frigivning ska vara en möjlighet för den som skött sig bra under anstaltstiden. I ett sådant system ska större hänsyn tas till hur den enskilde skött sig under verkställigheten och till dennes motivation, exempelvis i form av medverkande i behandlingsprogram och utbildningar (bet. 2018/19:JuU25 punkt 6, rskr. 2018/19:228).

Mot denna bakgrund har det inom Justitiedepartementet utarbetats ett utkast till lagrådsremiss. I utkastet lämnas förslag om att öka möjligheterna att skjuta upp villkorlig frigivning om den dömda inte deltar i återfallsförebyggande åtgärder som erbjuds inom ramen för verkställigheten av ett fängelsestraff eller annars missköter sig.

## 4 En tydligare koppling mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder m.m.

### 4.1 Uppskjuten villkorlig frigivning om den dömda inte deltar i återfallsförebyggande åtgärder

**Förslag:** Om det finns särskilda skäl för det, ska den villkorliga frigivningen skjutas upp om den dömda under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt inte har deltagit i erbjudna åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället.

#### Skälen för förslaget

##### *Verkställighet av fängelsestraff i anstalt*

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

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

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

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

Det är inte den intagne som avgör vilka åtgärder som bör komma i fråga under verkställigheten. En viktig utgångspunkt är dock att den intagne ska

motiveras att aktivt delta i och medverka vid planeringen av verkställigheten. Planen ska därför utformas efter samråd med den intagne. Inför frigivningen ska verkställighetsplanen vara särskilt inriktad på konkreta åtgärder som kan underlätta övergången till ett liv i frihet.

### *Villkorlig frigivning*

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

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

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

### *Tillämpningen av möjligheten till uppskjuten villkorlig frigivning*

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

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

Vid prövningen ska en helhetsbedömning göras av allt som har inträffat under verkställigheten. Vid bedömningen ska även omständigheter som talar till den intagnes fördel beaktas. Om en intagen genomgår en positiv utveckling och under en lång tid inte missköter sig, så bör det vara möjligt att låta bli att skjuta upp den villkorliga frigivningen om misskötsamheten skett tidigt i verkställigheten. Kravet på synnerliga skäl innebär att det som huvudregel krävs misskötsamhet vid fler tillfällen för att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp. Hur många tillfällen som krävs är beroende av hur allvarlig överträdelsen är.

### *Behovet av en förändring*

Regeringen gör i propositionen Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning bedömningen att det inte bör införas en möjlighet att skjuta upp den villkorliga frigivningen på grundval av en bedömning av om det finns risk för att den dömda ska återfalla i allvarlig brottslighet. En bärande invändning mot en sådan ordning är svårigheterna att få till rättvisande riskbedömningar i det enskilda fallet.

Samtidigt måste beaktas att det från samhällets sida finns ett starkt intresse av att på ett effektivt sätt arbeta med att förhindra återfall i brottslighet. Redan en liten minskning av återfall i brott har betydelse när det gäller mänskligt lidande. Även små reducerande effekter på återfall i brott har vidare en positiv effekt när det gäller samhällets kostnader.

Som framgår ovan gör Kriminalvården för varje intagen utifrån en behovsbedömning en individuell verkställighetsplan, som inriktas på åtgärder som bl.a. är ägnade att förebygga återfall i brott. I samråd med den intagne bestäms vilka insatser som ska erbjudas och genomföras. Det kan t.ex. handla om deltagande i behandlingsprogram för att bryta missbruk eller för att komma tillrätta med en våldsproblematik. Det kan också handla om andra åtgärder som dokumenterats i verkställighetsplanen såsom t.ex. att den intagne ska ha kontakt med en psykolog eller genomgå viss utbildning. Inom Kriminalvården finns flera ackrediterade behandlingsprogram för dömda som har vålds- och sexualbrottsproblematik eller en kriminell livsstil. Det finns också behandlingsprogram för missbruk och beroende. Om den dömda deltar i sådana åtgärder när de kan erbjudas bör det i många fall leda till att risken för återfall i brott minskar. Det är därför av avgörande betydelse att den intagne har ett starkt incitament att underkasta sig sådana åtgärder och följa den upprättade verkställighetsplanen. Dagens regler avseende möjligheten att skjuta upp villkorlig frigivning med anledning av den dömdes beteende är som framgår av redovisningen ovan endast i undantagsfall tänkta att omfatta den situationen att den dömda inte genomför vad som blivit fastslaget i hans eller hennes verkställighetsplan. Det torde ofta få till följd att incitamentet att följa planen



är mindre framträdande. Det görs mot den bakgrunden bedömningen att det finns skäl att ändra regelverket och tydligare koppla tidpunkten för den villkorliga frigivningen till den dömdes medverkan i de åtgärder som Kriminalvården anser är nödvändiga för att minska risken för återfall i brott och till genomförandet av den verkställighetsplan som har bestämts för honom eller henne. I det följande lämnas förslag på hur en sådan tydligare koppling bör åstadkommas.

#### *Det bör inte införas en skyldighet att delta i behandling*

Riksdagen uttalar i ett av sina tillkännagivanden som redovisas i avsnitt 3 bl.a. att regeringen bör överväga att införa en skyldighet för dem som har begått våldsbrott att delta i behandlingsprogram. En sådan ordning bedöms dock som mindre lämplig. Vilket behov av åtgärder som det finns för den dömda bör liksom i dag prövas av Kriminalvården efter en individuell bedömning. Det är som framgår ovan inte den intagne som avgör vilka åtgärder som är lämpliga. Men innefattar den åtgärd som övervägs medicinsk behandling kan deltagande endast ske på frivillig grund (se 3 kap. 2 § tredje stycket fängelselagen). Detta krav på frivillighet hindrar dock inte att Kriminalvården arbetar aktivt med att motivera intagna att delta i behandling av medicinsk karaktär mot t.ex. missbruk (prop. 2009/10:135 En ny fängelse- och häkteslagstiftning, s. 129). Så länge det inte är fråga om behandling av medicinsk karaktär finns det inget formellt hinder mot att i verkställighetsplanen ta med en åtgärd som den dömda inte samtycker till. En annan sak är att det inte alltid är meningsfullt eller ett effektivt användande av resurserna att tvinga den dömda att genomgå ett behandlingsprogram som han eller hon saknar motivation för. I stället för att införa en ordning där det är obligatoriskt för dömda som gjort sig skyldiga till vissa typer av brott att delta i programverksamhet som tar sikte på deras brottslighet, bör det tillskapas ett regelverk som innebär att det finns ett kraftigt incitament att delta i sådana åtgärder eller behandling i de fall Kriminalvården bedömer att det finns behov av det.

#### *Att inte delta i återfallsförebyggande åtgärder bör kunna medföra uppskjuten villkorlig frigivning i fler fall än i dag*

För att öka incitamentet för den dömda att ta emot ett erbjudande om sådana insatser som av Kriminalvården bedöms nödvändiga och delta i dem enligt vad som bestäms i verkställighetsplanen, bör reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning i 26 kap. 6 a § brottsbalken kompletteras. Den komplettering som bedöms lämplig är att i lagen uttryckligen ange att det särskilt ska beaktas vid övervägande av uppskjuten villkorlig frigivning om den dömda inte har deltagit i av Kriminalvården erbjudna åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället. En sådan ändring av reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning ligger i linje med vad Riksdagen tillkännagett om att en vägran att delta i ett behandlingsprogram eller andra återfallsförebyggande åtgärder bör få konsekvenser för den intagnes möjligheter att få villkorlig frigivning. Tillkännagivandena redovisas i avsnitt 3.

Med att inte delta i erbjudna åtgärder bör avses såväl det fallet att den dömde redan från början förklarar sig ovillig att delta i den erbjudna åtgärden som Kriminalvården efter en individuell bedömning anser att det finns behov av, som det fallet att den dömde senare inte på det sätt som avsetts genomför en åtgärd som han eller hon inledningsvis har samtyckt till och som skrivits in i verkställighetsplanen. För bestämmelsens tillämpning bör det inte vara avgörande om den åtgärd som Kriminalvården anser lämplig innefattar sådan behandling som kräver den intagnes samtycke, t.ex. medicinsk behandling. Möjligheten att skjuta upp den villkorliga frigivningen kan då i stället förväntas öka den intagnes motivation att delta i sådan behandling.

*Bestämmelsen bör kunna tillämpas oavsett vilken brottslighet den dömde har begått och oavsett strafftiden*

Det skulle kunna övervägas att avgränsa möjligheten att skjuta upp den villkorliga frigivningen för bristande deltagande i åtgärder till dömda som har gjort sig skyldiga till en viss typ av brottslighet, t.ex. sexualbrott eller våldsbrottslighet. En sådan begränsning skulle ligga i linje med riksdagens tillkännagivande som tar sikte på att överväga om gärningsmän som dömts för vålds- och sexualbrott bör ha en skyldighet att delta i lämpliga behandlingsprogram och att de som vägrar att göra det inte ska vara aktuella för villkorlig frigivning.

En sådan avgränsning skulle emellertid utesluta många kategorier av dömda för vilka det finns ett uppenbart behov av att kunna ge ett incitament att delta i återfallsförebyggande program, det gäller inte minst s.k. livsstilskriminella. Utgångspunkten bör i stället vara att alla dömda som av Kriminalvården bedöms ha ett behov av återfallsförebyggande insatser bör kunna träffas av den kompletterande regeln.

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

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

Syftet med att införa den utökade möjligheten att skjuta upp villkorlig frigivning är att ge den dömde ett kraftigt incitament att delta i och fullgöra sådana behandlingar eller programverksamhet som Kriminalvården bedömer att det finns behov av i syfte att minska risken för ny brottslighet. Ett bibehållet krav på synnerliga skäl skulle innebära en mycket begränsad möjlighet att skjuta upp den villkorliga friheten. Med utgångspunkt från de exempel som ges i förarbetena till den nu gällande bestämmelsen skulle det krävas flera allvarliga överträdelse av vad som bestämts i verkställighetsplanen eller en konsekvent vägran att delta i erbjuden verksamhet. En så restriktiv utformning av möjligheten skulle riskera att medföra att syftet med reformen inte uppnås. Samtidigt ska naturligtvis inte varje mindre överträdelse av verkställighetsplanen eller ovilja att delta i åtgärder kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Mot den bakgrunden bedöms det som mest ändamålsenligt att välja nivån att det ska finnas särskilda skäl för att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp.

*I författningskommentaren utvecklas innebörden av särskilda skäl. Där lämnas också exempel på när det bör kunna anses föreligga särskilda skäl. Kraven på förutsebarhet*

Ett system med uppskjuten villkorlig frigivning ställer höga krav på förutsebarhet. Det måste stå klart för den intagne vilka regler som gäller och vilka krav som ställs på honom eller henne under verkställighetstiden. Det får inte råda någon tveksamhet om vilka förseelser som kan leda till att den villkorliga frigivningen skjuts upp. Kriminalvården har här ett ansvar för att på ett tydligt sätt informera den intagne om vad som gäller i detta avseende. För att upprätthålla kraven på förutsägbarhet och likabehandling är det också viktigt att villkoren för de åtgärder den intagne ska delta i, och som vid misskötsamhet kan ligga till grund för ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning, framgår av den verkställighetsplan Kriminalvården efter samråd med den intagne ska upprätta. Liksom Kriminalvården ansvarar för att planen under verkställigheten fortlöpande följs upp och ändras när det finns anledning till det, bör Kriminalvården även vid behov påminna den intagne om villkoren i verkställighetsplanen.

## 4.2 Annan misskötsamhet

**Förslag:** Möjligheten att skjuta upp villkorlig frigivning med anledning av annan misskötsamhet än underlåtenhet att delta i återfallsförebyggande åtgärder ska ändras på så sätt att det ska vara tillräckligt att det finns särskilda skäl.

**Skälen för förslaget:** I avsnitt 4.1. görs bedömningen att den utökade möjligheten att skjuta upp den villkorliga frigivningen ska kunna tillämpas om det finns särskilda skäl. Frågan är då om det strängare kravet synnerliga skäl bör behållas för annan misskötsamhet.

Liksom det uttalades när dagens reglering infördes är det en viktig beståndsdel i ett system med en mer individuell verkställighet att den som grovt missköter sig ska drabbas av någon form av negativ konsekvens på grund av sitt beteende. En sträng sanktion mot misskötsamhet understryker vikten av att följa de regler som gäller (jfr prop. 2005/06:123 s. 54). Vilken attityd den dömda har i förhållande till erbjudna åtgärder eller hur den dömda sköter sitt deltagande i de återfallsförebyggande åtgärder som ingår i verkställighetsplanen kan inte betraktas fristående från den intagnes beteende i övrigt. Det får förutsättas att också den intagnes generella förhållningssätt under anstaltsvistelsen har en stor betydelse för möjligheterna att bedriva en verkningfull kriminalvård som kan leda till en minskad risk för ny brottslighet. Det är vidare ur ett allmänt perspektiv viktigt att det finns kraftfulla sanktioner för att möta ett oacceptabelt beteende mot anstaltens personal och andra intagna. Med en skärpt syn på underlåtenhet att delta i återfallsförebyggande åtgärder framstår det som ändamålsenligt att också se strängare på annan misskötsamhet. Det är rimligt att förutsättningarna för att skjuta upp den villkorliga frigivningen till följd av annan misskötsamhet än sådan som tar sikte på programverksamheten eller verk-

ställighetsplanen är likartade. Det föreslås därför att det ska vara tillräckligt för att skjuta upp den villkorliga frigivningen med hänsyn till annan misskötsamhet att det finns särskilda skäl för det.

### 4.3 Inga andra förändringar föreslås

**Bedömning:** Det bör inte göras några förändringar avseende den tid som ett beslut om uppskjuten frigivning kan avse eller vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen av tiden för uppskjutandet. Inte heller bör det göras några förändringar rörande Kriminalvårdens handläggning, rätten till offentligt biträde eller möjligheten att överklaga Kriminalvårdens beslut.

**Skälen för bedömningen:** Syftet med reformen är att öka incitamentet för de dömda att delta i återfallsförebyggande åtgärder och i övrigt sköta sig under anstaltstiden. Detta föreslås uppnås genom ökade möjligheter att tillgripa uppskjuten villkorlig frigivning vid misskötsamhet. Några andra ändringar bedöms inte som nödvändiga. Detta innebär t.ex. att den längsta tiden med vilken den villkorliga frigivningen får skjutas upp alljämt ska vara etthundraåttio dagar åt gången. Vid bestämmande av antalet dagar ska, på samma sätt som i dag, arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp beaktas (jfr 26 kap. 7 § brottsbalken).

Någon egentlig begränsning av hur mycket som den villkorliga frigivningen kan skjutas upp sammanlagt föreslås inte. Det innebär att om en intagen fortsätter att på ett allvarligt sätt bryta mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten kan den villkorliga frigivningen skjutas upp etthundraåttio dagar åt gången till dess att hela fängelsestraffet har verkställts i anstalt. Det skulle innebära att villkorlig frigivning inte kommer till stånd över huvudtaget. Den yttersta gränsen blir således den av domstolen bestämda strafftiden. Detta bör dock endast ske i yttersta undantagsfall och förbehållas fall av synnerligen allvarlig misskötsamhet. Den villkorliga frigivningen är förenad med många fördelar, inte minst på grund av att villkorlig frigivning kan förenas med övervakning och den möjlighet som systemet med villkorligt medgiven frihet ger att reagera vid ny brottslighet. Att annat än i undantagsfall låta intagna som dömts till längre fängelsestraff avtjäna hela straffet och frige dem utan provotid och övervakning är inte lämpligt.

Inte heller bör det göras några förändringar i Kriminalvårdens rutiner inför ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning. Slutligen bör inte rätten till offentligt biträde eller möjligheten att överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol utformas på ett annat sätt än vad som gäller i dag.

## 5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

**Bedömning:** De nya reglerna bör gälla endast för omständigheter som inträffat efter ikraftträdandet. Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning enligt nuvarande regler bör fortsätta att gälla även efter ikraftträdandet.

**Skälen för förslaget och bedömningen:** Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. De bör därför träda i kraft den 1 januari 2021.

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

Ändringarna i förutsättningarna för villkorlig frigivning avser verkställighet av straff, vilket alltså innebär att de ovan nämnda principerna inte är tillämpliga. De nya bestämmelserna bör från ikraftträdandet omfatta alla som avtjänar ett fängelsestraff. Det är dock inte rimligt att en person ska friges senare på grund av omständigheter som inträffat före ikraftträdandet, än vad han eller hon skulle ha gjort om de gamla reglerna fortfarande var tillämpliga. De nya bestämmelserna om uppskjuten villkorlig frigivning bör därför endast få grundas på omständigheter som har inträffat efter ikraftträdandet. Misskötsamhet som inträffat före ikraftträdandet bör däremot kunna leda till uppskjutning av den villkorliga frigivningen enligt nuvarande 26 kap. 6 a § brottsbalken och tidigare 26 kap. 6 § brottsbalken. Beslut med stöd av nuvarande regler bör kunna fattas även efter ikraftträdandet om prövningen avser förhållanden som har inträffat före den 1 januari 2021. Ett beslut om uppskjutning enligt nuvarande regler bör fortsätta att gälla även efter ikraftträdandet.

## 6 Kostnader och andra konsekvenser

**Bedömning:** Förslagen leder till ökade kostnader för Kriminalvården till följd av längre fängelsevistelser för dömda som får sin villkorliga frigivning uppskjuten och ökad beslutsadministration. Det kan också förväntas uppstå ökade kostnader för rättsliga biträden och för de allmänna förvaltningsdomstolarna med anledning av fler överklaganden

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

De ökade kostnaderna för domstolarna bedöms vara begränsade och kunna hanteras inom befintliga ramar.

## **Skälen för bedömningen**

### *Kostnader för Kriminalvården*

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

Hur många fler som kommer att få sin villkorliga frigivning uppskjuten och med vilken tid det kommer att ske är mycket svårt att uppskatta. Det är därför naturligt att det löpande görs en uppföljning av kostnadsutvecklingen.

Med stöd av dagens regler övervägs uppskjuten villkorlig frigivning för uppskattningsvis 500 personer årligen. Cirka tre fjärdedelar av dem får sin villkorliga frigivning uppskjuten. Den sammanlagda förlängda fängelsevistelsen med anledning av beslut om uppskjutning uppgår till ca 9 000 dygn. Genom förslaget om byte från synnerliga skäl till särskilda skäl för det slags misskötsamhet som i dag medför uppskjutning, bör fler av de som övervägs få uppskjuten villkorlig frigivning. Om hela den grupp som övervägs i dag får sin frigivning uppskjuten tillkommer 3 000 dygn i anstalt. Vidare kan man förvänta sig en högre anmälningsbenägenhet vid en sänkt tröskel för misskötsamhet. Med en sådan ökning kan antalet extra-dygn sammanlagt uppskattas till ca 4 500.

Till detta kommer uppskjuten villkorlig frigivning till följd underlåtenhet att delta i återfallsförebyggande insatser. Enligt uppskattningar från Kriminalvården skulle det för ca 2 200 intagna årligen överhuvudtaget kunna bli aktuellt med uppskjuten villkorlig frigivning till följd av underlåtenhet att delta i återfallsförebyggande insatser. Hur många av dem som missköter sig är svårt att förutse, men ett rimligt antagande kan vara att det finns skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen för ca 20 procent av dessa, dvs. 440 personer. Genomsnittstiden för uppskjuten villkorlig frigivning är i dag ca 24 dygn. När det gäller misskötsamhet på grund av underlåtenhet att delta i åtgärder kan tiden många gånger förväntas bli längre, eftersom personer som får återfallsförebyggande åtgärder inskrivna i sina verkställighetsplaner normalt sett är dömda till längre straff. Det är rimligt att utgå från en genomsnittstid om 60 dagar. En sådan beräkningsmetod innebär en ökning med 26 400 vård dygn.

Sammanlagt kan man förvänta sig att de nya reglerna medför kostnader som motsvarar omkring 30 900 extra vård dygn. Om man utgår från en genomsnittlig vårdkostnad per dygn om 3 600 kr kan merkostnaderna för Kriminalvården med anledning av reformen beräknas uppgå till omkring 111 miljoner kronor årligen. Som redan nämnts är denna uträkning behäftad med osäkerhet och en uppföljning av kostnadsutvecklingen bör göras.

### *Kostnader för domstolarna*

Ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (14 kap. 1 § första stycket fängelselagen). Det får förutsättas att beslut om uppskjuten villkorlig frigivning överklagas i samma omfattning även efter de ändringar som nu föreslås. Under 2018 hanterade förvaltningsrätterna knappt 80 mål om uppskjuten villkorlig frigivning. Beräkningen ovan utgår från ett uppskattningsvis fördubblat antal personer som förväntas få sin villkorliga frigivning uppskjuten. Med bibehållen överklagandefrekvens bör då även antalet mål i domstol fördubblas. Det medför ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna om ca 450 000 kr årligen. Kostnaderna är förhållandevis begränsade och bör kunna hanteras inom ram.

### *Kostnader för offentliga biträden*

I mål och ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning, ska ett offentligt biträde förordnas för den intagne om det inte måste antas att behov av biträde saknas (12 kap. 5 § fängelselagen). Eftersom antalet beslut om uppskjuten villkorlig frigivning bedöms öka uppstår ökade kostnader för offentligt biträde om Kriminalvårdens beslut överklagas till domstol. Under 2018 utsågs offentligt biträde av domstolarna i knappt 80 fall. Vid en fördubbling av antalet utsedda biträden beräknas merkostnaderna för rättsliga biträden bli ca 100 000 kr årligen.

### *Konsekvenser för enskilda och samhället*

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

### *Konsekvenser för jämställdheten*

Våldsbrottslighet riktad mot det andra könet är ett omfattande problem som särskilt hårt drabbar kvinnor och flickor vilket utgör ett hinder för att uppnå ökad jämställdhet i samhället. Av dem som t.ex. döms till fängelse för våldsbrottslighet riktad mot det andra könet genomför ca 30 procent en behandling för våld i nära relationer. Syftet med förslagen i utkastet till lagrådsremiss är att fler som bedöms ha behov av det ska få incitament att delta i och slutföra sådana behandlingar. En genomförd behandling kan förväntas öka sannolikheten för att det destruktiva beteendet upphör. Förslagen kan därför förväntas bidra till ett minskat antal återfall vilket i sin tur kan leda till positiva effekter på jämställdheten mellan kvinnor och män.

## 7 Författningskommentar

### 26 kap.

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

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

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

Paragrafen innehåller förutsättningarna för att skjuta upp villkorlig frigivning på grund av den dömdes beteende under anstaltstiden. Övervägandena finns i avsnitt 4.1 och 4.2.

I paragrafen anges inledningsvis att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp om det finns särskilda skäl för det. Här efter anges i två punkter vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen.

Enligt *punkt 1*, som är ny, är ett särskilt skäl för uppskjuten villkorlig frigivning att den dömde inte har deltagit i erbjudna åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället.

Med att inte delta i erbjudna åtgärder avses för det första det fallet att den dömde redan från början förklarar sig ovillig att delta i den erbjudna åtgärden som Kriminalvården efter en individuell bedömning anser att det finns behov av. För det andra avses det fallet att den dömde senare inte på det sätt som avsetts genomför en åtgärd som han eller hon inledningsvis har samtyckt till och som tagits in i verkställighetsplanen. Bestämmelsen kan tillämpas även om den erbjudna eller genomförda åtgärden innefattar sådan medicinsk behandling som kräver samtycke enligt 3 kap. 2 § tredje stycket fängelselagen (2010:610).

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

En helhetsbedömning av den dömdes förhållningssätt till de erbjudna och beslutade åtgärderna ska alltid göras. Om den dömde först vägrar att



delta i en åtgärd men senare ändrar sig eller sköter sig under en lång tid efter inledande problem vid deltagandet, ska det beaktas som ett skäl mot att skjuta upp frigivningen.

Enligt *punkt 2* ska vid bedömningen av om det finns särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen särskilt beaktas om den dömde, i något annat avseende än vad som anges i punkt 1, på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Utanför det tillämpningsområde som anges i punkt 1 motsvarar bestämmelsen vad som gällt enligt hittillsvarande 6 a §.

Bedömningen ska alltså liksom hittills gällt ske utifrån vad som gäller för den intagne enligt de föreskrifter och villkor som gäller för verksamheten. I begreppet föreskrifter omfattas all normgivning som gäller för den intagne, dvs. såväl lagar och förordningar som Kriminalvårdens föreskrifter och anstaltens lokala ordningsregler. Med villkor avses annat som är bindande för den intagne, t.ex. vad som bestämts i verkställighetsplanen i den mån den inte avser sådana åtgärder som regleras särskilt i punkt 1.

Någon ändring av vilket slags misskötsamhet som ska beaktas, utom när det gäller brott mot verkställighetsplanen, är inte avsedd. I förhållande till den hittillsvarande bestämmelsen kan uppskjuten villkorlig frigivning komma i fråga i fler fall. Till exempel krävs inte att det är fråga om lika allvarliga överträdelse eller att det handlar om ett flertal överträdelse. Vid prövningen ska en helhetsbedömning göras av allt som har inträffat under verkställigheten. Vid bedömningen ska även omständigheter som talar till den dömdes fördel beaktas. Om en intagen genomgår en positiv utveckling och under en lång tid inte missköter sig, så bör det vara möjligt att underlåta att skjuta upp den villkorliga frigivningen om misskötsamheten skett tidigt i verkställigheten.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

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

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 5.

Lagändringarna träder enligt bestämmelserna i *punkt 1* i kraft den 1 januari 2021. I *punkt 2* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller för förhållanden som inträffat före ikraftträdandet. Misskötsamhet som inträffat före den 1 januari 2021 ska alltså prövas utifrån äldre lydelse av 26 kap. 6 a § brottsbalken.