

Utkast till lagrådsremiss

Skärpta regler för villkorlig frigivning

Utkastets huvudsakliga innehåll

Det finns ett behov av att lägga om kriminalpolitiken. Fokus ska flyttas från gärningsman till brottsoffer och samhällsskydd. För att åstadkomma detta ses centrala delar av strafflagstiftningen över. Att skärpa enskilda straff är nödvändigt, men inte tillräckligt. Det finns också ett behov av att skärpa innehållet i de befintliga påföljderna, framför allt fängelsestraffet. Mot den bakgrunden föreslås bland annat

- att den andel av strafftiden som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske höjs från två tredjedelar till tre fjärdedelar och att denna höjning genomförs stegvis med de längsta fängelsestraffen först,
- att tröskeln för att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den dömda missköter sig under anstaltsvistelsen sänks,
- att det i vissa fall ska vara möjligt att skjuta upp den villkorliga frigivningen om det finns en risk för att den dömda återfaller i allvarlig brottslighet,
- att allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad och att alla fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning,
- att prøvotiden efter villkorlig frigivning ska vara minst två år, i stället för dagens ett år, och att den villkorligt frigivna som huvudregel ska ställas under övervakning, och
- att hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas vid återfall i brott under prøvotiden och att det inte ska ges någon ny villkorlig frigivning från den förverkade delen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026, utom vissa av lagändringarna om höjning av andelen av strafftiden som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske, som föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

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 brottsbalken.....	11
2.3	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	12
2.4	Förslag till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189).....	13
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid	14
2.6	Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	15
2.7	Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)	18
3	Ärendet och dess beredning	20
4	Reglerna om fängelse och villkorlig frigivning behöver skärpas	20
4.1	Nu gällande regler om fängelse, villkorlig frigivning och förverkande av villkorligt medgiven frihet	20
4.1.1	Fängelse.....	20
4.1.2	Villkorlig frigivning	21
4.1.3	Övervakning under prøvotiden.....	23
4.1.4	Uppskjuten villkorlig frigivning.....	24
4.1.5	Förverkande av villkorligt medgiven frihet	27
4.2	Det finns ett behov av ett skärpt regelverk	28
5	Fängelsestraffets innehåll skärps	30
5.1	Den som döms till fängelse ska avtjäna större andel av straffet innan han eller hon frigges	30
5.2	Villkorlig frigivning även vid korta straff	35
5.3	Allmänna fängelseminimum höjs till en månad	37
5.4	Prövotiden efter villkorlig frigivning ska vara minst två år.....	40
5.5	Det införs en presumtion för övervakning under prövotiden	43
6	Ökade möjligheter att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning	45
6.1	Tydligare reaktioner för misskötsamhet under verkställighet i kriminalvårdsanstalt.....	45
6.2	Uppskjuten villkorlig frigivning vid risk för återfall i allvarlig brottslighet	49
6.3	Det ska införas en skyldighet att lämna uppgifter som behövs för genomförandet av en riskutredning.....	59
7	Reaktionerna vid återfall i brott och misskötsamhet efter villkorlig frigivning skärps	60

7.1	Hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas vid återfall i brott under prövotiden.....	60
7.2	Villkorlig frigivning får inte ske från förverkad villkorligt medgiven frihet.....	64
8	Tidpunkten för ansökan om omvandling av fängelse på livstid senareläggs.....	65
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	66
10	Konsekvenser av förslagen	69
11	Författningskommentar.....	75
11.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	75
11.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	84
11.3	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	85
11.4	Förslaget till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189).....	85
11.5	Förslaget till lag om ändring i lag (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid	86
11.6	Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610).....	86
11.7	Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)	90
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48) i relevanta delar	92
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i relevanta delar	97
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	105

1 Beslut

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 25 kap. 8 §, 26 kap. 1, 2, 6–8, 10, 12, 21 och 23 §§, 28 kap. 3 § och 34 kap. 5 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 kap.

8 §¹

Om uppbörd och indrivning av böter finns bestämmelser i bötesverkställighetslagen (1979:189).

Böter som inte betalas får, om inte annat är föreskrivet, förvandlas till fängelse i lägst *fyrtionio dagar* och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen.

Böter som inte betalas får, om inte annat är föreskrivet, förvandlas till fängelse i lägst *en* och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen.

26 kap.

1 §²

Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet.

Fängelse på viss tid får inte understiga *fyrtionio dagar* och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

Fängelse på viss tid får inte understiga *en månad* och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

I fråga om fängelse som förvandlingsstraff för böter finns särskilda föreskrifter.

2 §³

Fängelse får användas som gemensamt straff för flera brott, om fängelse kan följa på något av brotten.

Fängelse på viss tid får sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men får inte överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller arton år. Det får inte heller överskrida det svåraste straffet med mer än

1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år,

¹ Senaste lydelse 1991:240.

² Senaste lydelse 2023:257.

³ Senaste lydelse 2009:396.

2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år,

3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i åtta år eller längre.

Vid tillämpningen av andra stycket ska bötesstraff anses motsvara fängelse i *fjorton dagar*. Vid tillämpningen av andra stycket ska bötesstraff anses motsvara fängelse i *en månad*.

Det svåraste av de lägsta straffen får inte underskridas.

6 §⁴

När *två tredjedelar* av ett tidsbestämt fängelsestraff, *dock minst trettio dagar*, har avtjänats ska den dömda frigges villkorligt.

När *tre fjärdedelar* av ett tidsbestämt fängelsestraff *som uppgår till sex år eller mer* har avtjänats ska den dömda frigges villkorligt. *Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än sex år ska frigges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.*

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömda kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

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

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter *eller från fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.*

6 a §⁵

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 dömda under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt

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

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

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

Om den dömda avtjänar fängelse i minst

⁴ Senaste lydelse 2018:1253.

⁵ Senaste lydelse 2021:74.

1. fyra år för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid, eller

2. två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form

ska den villkorliga frigivningen skjutas upp om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att han eller hon begår nya brott av allvarligt slag.

7 §⁶

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. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst etthundraåttio dagar åt gången.

Om den villkorliga frigivningen skjuts upp, ska det i beslutet anges en ny tidpunkt för villkorlig frigivning.

När den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag ska den villkorliga frigivningen skjutas upp med etthundraåttio dagar åt gången eller den kortare tid som är nödvändig för att en strafftid om sextio dagar ska återstå.

I andra fall får den villkorliga frigivningen skjutas upp med högst etthundraåttio dagar åt gången. När den nya tidpunkten för den villkorliga frigivningen bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas.

8 §⁷

Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av 6 § första stycket hänsyn tas till den sammanlagda fängelsetiden. Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs med tillämpning av 6 § andra stycket eller som dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller förvandlingsstraff för böter.

Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av 6 § första stycket hänsyn tas till den sammanlagda fängelsetiden. Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs

1. med tillämpning av 6 § andra stycket,

2. med anledning av dom enligt 28 kap. 3 §,

3. på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven

⁶ Senaste lydelse 2018:1253.

⁷ Senaste lydelse 2018:1253.

frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §, eller

4. som förvandlingsstraff för böter.

Såsom avtjänad tid räknas även tid under vilken straffet ska anses verkställt enligt bestämmelserna i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.

10 §⁸

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst *trehundra*sextiofem dagar.

Straffet är helt verkställt vid prøvotidens utgång förutsatt att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst *två* år.

Ett fängelsestraff är helt verkställt vid prøvotidens utgång om villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

12 §⁹

Den som är villkorligt frigiven ska 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.

Beslut i fråga om övervakning meddelas av Kriminalvården.

Den villkorliga frigivningen ska vara förenad med övervakning från dagen för frigivningen.

Kriminalvården får besluta att den som friges villkorligt inte ska ställas under övervakning, om det saknas anledning att befara att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller om det finns särskilda skäl.

Om inte annat har beslutats upphör övervakningen vid prøvotidens utgång.

Övervakningen upphör vid prøvotidens utgång, när straffet är helt verkställt eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar.

21 §¹⁰

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett annat brott finns i 34 kap.

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett nytt brott under prøvotiden finns i 34 kap.

⁸ Senaste lydelse 2019:464.

⁹ Senaste lydelse 2019:464.

¹⁰ Senaste lydelse 2019:464.

23 §¹¹

Förklaras villkorligt medgiven frihet helt eller delvis förverkad, ska med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses som nytt fängelsestraff. Detsamma ska gälla vid beräkning av strafftid enligt strafftidslagen (2018:1251).

Om villkorligt medgiven frihet har förklarats förverkad ska det som har förverkats anses som ett eget fängelsestraff och verkställas och straffidsberäknas enligt strafftidslagen (2018:1251).

28 kap.

3 §¹²

Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst *fyrtion* dagar och högst tre månader.

Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst *en* och högst tre 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 *bestämma* att domen på fängelse *ska verkställas* trots att den inte har *fått* laga kraft.

34 kap.

5 §¹³

Tillämpas 1 § första stycket eller 3 § i fråga om någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska, om brottet har begåtts under prøvotiden, den villkorligt medgivna friheten eller en del av denna förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det.

Om 1 § första stycket tillämpas i fråga om brott som har begåtts under prøvotiden för någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska hela den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det.

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

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

2. om lång tid har förflutit mellan brotten, eller

2. om lång tid har förflutit mellan brotten *eller mellan tidpunkten för den villkorliga frigivningen och den nya brottsligheten*, eller

3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Om rätten inte beslutar om förverkande enligt första stycket, får den besluta om åtgärd som avses i 26 kap. 19 § första stycket eller förlänga prøvotiden med högst

Om rätten inte beslutar om förverkande enligt första stycket, får den besluta om åtgärd som avses i 26 kap. 19 § första stycket eller förlänga prøvotiden med högst *ett*

¹¹ Senaste lydelse 2018:1253.

¹² Senaste lydelse 1998:604.

¹³ Senaste lydelse 2019:464.

trehundra sextiofem dagar utöver *år* utöver den tid som följer av den tid som följer av 26 kap. 10 §. 26 kap. 10 §. Rätten får dock inte Rätten får dock inte besluta om besluta om elektronisk övervakning elektronisk övervakning enligt enligt 26 kap. 17 §. 26 kap. 17 §.

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § första stycket, 6 a och 7 §§ i den äldre lydelsen gäller fortfarande för
 - a) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut före ikraftträdandet,
 - b) fängelsestraff på livstid som omvandlats till fängelsestraff på viss tid före ikraftträdandet, och
 - c) fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet och som verkställs gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet.
 3. För fängelsestraff som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet som har meddelats före ikraftträdandet gäller 26 kap. 6 § och 8 § första stycket i den äldre lydelsen.
 4. För fängelsestraff som har dömts ut före ikraftträdandet gäller 26 kap. 10 § första stycket i den äldre lydelsen.

2.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

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

Lydelse enligt 2.1

Föreslagen lydelse

26 kap.

6 §¹

När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer har avtjänats ska den dömda frigges villkorligt. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än sex år ska frigges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till *tre* år eller mer har avtjänats ska den dömda frigges villkorligt. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än *tre* år ska frigges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömda kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandringsstraff för böter eller från fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

2. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § första stycket i den äldre lydelsen gäller fortfarande för

- a) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut före ikraftträdandet, och
- b) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut efter ikraftträdandet och som verkställs gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 0000:000.

2.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

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

Lydelse enligt 2.2

Föreslagen lydelse

26 kap.

6 §¹

När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till tre år eller mer har avtjänats ska den dömde frigges villkorligt. *Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än tre år ska frigges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.*

När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff har avtjänats ska den dömde frigges villkorligt.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömde kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter eller från fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

2. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § första stycket i den äldre lydelsen gäller fortfarande för

a) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut före ikraftträdandet, och

b) fängelsestraff på viss tid som har dömts ut efter ikraftträdandet och som verkställs gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet.

2.4 Förslag till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)

Härigenom föreskrivs att 15 § bötesverkställighetslagen (1979:189) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

Om böter inte har kunnat drivas in och det beror på trots från den bötfällde, ska böterna på talan av åklagare förvandlas till fängelse. Bötesförvandling ska också ske om det av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt.

Om den bötfällde, när förvandlingsstraffet ska beslutas, är skyldig att betala även andra böter än sådana som avses i första stycket, ska också dessa böter förvandlas.

Förvandlingsstraffet	ska	Förvandlingsstraffet	ska
bestämmas till fängelse i lägst		bestämmas till fängelse i lägst	<i>en</i>
<i>fjorton dagar</i> och högst tre		och högst tre månader.	
månader.			

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2020:1074.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

En ansökan får göras när den dömde har avtjänat minst *tio* år av livstidsstraffet. Om ansökan avslås, får en ny ansökan göras tidigast ett år efter det att beslutet *vann* laga kraft.

En ansökan får göras när den dömde har avtjänat minst *tolv* år av livstidsstraffet. Om ansökan avslås, får en ny ansökan göras tidigast ett år efter det att beslutet *fick* laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelselagen (2010:610)

dels att 10 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 12 kap. 6–10 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

4 §

En intagen som ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, får vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändig för att utredningen ska kunna genomföras.

En intagen som ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 12 kap. 6 § *eller enligt 10 § lagen (2006:45)* om omvandling av fängelse på livstid, får vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändig för att utredningen ska kunna genomföras.

12 kap.

6 §

Kriminalvården får besluta om att inhämta en utredning med utlåtande om risken för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag (riskutredning).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur en riskutredning enligt första stycket ska genomföras.

7 §

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för nya brott av allvarligt slag får bara meddelas om en riskutredning enligt 6 § har inhämtats. En sådan utredning behöver dock inte inhämtas om det är uppenbart obehövligt.

8 §

En riskutredning som beslutats enligt 6 § ska utföras skyndsamt och ges in till Kriminalvården inom sex veckor från det att beslutet om riskutredning kom in till ansvarig myndighet.

9 §

Ett urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov får tas på en person som genomgår en riskutredning som beslutats enligt 6 § om det behövs för att kunna bedöma personens psykiska eller kroppsliga tillstånd.

En urinprovtagning får inte utföras eller bevittnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska.

10 §

Sådana uppgifter om den dömda som behövs för genomförandet av en riskutredning som beslutats enligt 6 § ska lämnas ut av

1. Försäkringskassan, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

2. Arbetsförmedlingen, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 28 kap. 11 eller 12 § samma lag,

3. Kriminalvården, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § samma lag,

4. Migrationsverket, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § samma lag,

5. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 38 kap. 1 § första stycket 1, 2, 3 eller 5 samma lag, och

6. den som bedriver verksamhet där det gäller sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ eller 26 kap. 1 § samma lag eller tystnadsplikt enligt 29 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

*17 kap. 11 § socialtjänstlagen
(2025:000) eller 6 kap. 12 §
patientsäkerhetslagen (2010:659),
trots sekretess eller tystnadsplikt.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2.7 Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)

Härigenom föreskrivs att 19 och 21 §§ strafftidslagen (2018:1251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

Om flera fängelsestraff på viss tid verkställs samtidigt, ska den sammanlagda fängelsetiden i dagar läggas till grund för beräkningen av strafftiden.

Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs

1. med tillämpning av 26 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,

2. med anledning av dom enligt 28 kap. 3 § brottsbalken,

3. på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 § brottsbalken, eller

4. som förvandlingsstraff för böter enligt 15 § bötesverkställighetslagen (1979:189).

21 §

En dömd ska meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer

1. dagen för strafftidens början,

2. fängelsestraffets längd i dagar,

3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande, *och*

4. dagen för strafftidens slut.

3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande,

4. dagen för strafftidens slut,

5. tidigaste dag för villkorlig frigivning,

6. återstående strafftid i dagar, *och*

7. dagen för prövotidens utgång.

Om fängelsestraffet uppgår till mer än trettio dagar, ska beslutet även fastställa

1. tidigaste dag för villkorlig frigivning,

2. återstående strafftid i dagar, och

3. dagen för prövotidens utgång.

Om ett beslut enligt första stycket avser ett fängelsestraff på livstid, ska beslutet fastställa

1. dagen för strafftidens början, och
2. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande om straffet tidsbestäms.

Beslutet ska meddelas utan dröjsmål.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. För beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet som har meddelats före ikraftträdandet gäller 19 § i den äldre lydelsen.

3 Ärendet och dess beredning

Den 30 juni 2022 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå ändringar i bland annat 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 (dir. 2022:95). I uppdraget ingick bland annat att överväga och, om lämpligt, föreslå ändringar av bestämmelserna om när villkorlig frigivning tidigast får ske och av regleringens utformning som en presumtion för att villkorlig frigivning ska ske.

Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 1 juni 2023 skulle utredaren också lämna förslag på bland annat en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas annat än om det finns särskilda skäl och att villkorlig frigivning kan ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden (dir. 2023:74).

Utredningen, som antog namnet Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet, överlämnade den 4 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*. Betänkandets lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2024/01558).

I detta utkast till lagrådsremiss, som har tagits fram inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet), behandlas betänkandets förslag om skärpta regler för villkorlig frigivning. I utkastet lämnas även förslag som rör möjligheten att skjuta upp den villkorliga frigivningen.

4 Reglerna om fängelse och villkorlig frigivning behöver skärpas

4.1 Nu gällande regler om fängelse, villkorlig frigivning och förverkande av villkorligt medgiven frihet

4.1.1 Fängelse

Allmänt om fängelsestraffets längd

Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som närmare är föreskrivet för de olika brottstyperna. Fängelse på viss tid får inte understiga fjorton dagar och inte överstiga tio år. Dock får fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år, om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet, eller om det följer av bestämmelserna om

fängelse som gemensamt straff för flera brott, fängelsestraffets längd i återfallssituationer eller vid synnerligen försvårande omständigheter. (26 kap. 1 § brottsbalken.)

Allmänna fängelseminimum är alltså fjorton dagar, och det högsta tidsbestämda straffet är arton år.

När fängelse döms ut i förening med skyddstillsyn gäller i stället vad som anges i 28 kap. 3 §. Där föreskrivs att skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader. Straffminimum är alltså detsamma, fjorton dagar, men straffmaximum är i stället tre månader.

Verkställighet av fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt

Enligt 26 kap. 4 § brottsbalken ska den som har dömts till fängelse avtjäna straffet i kriminalvårdsanstalt, om inte annat är särskilt föreskrivet. Ett fängelsestraff kan i vissa fall verkställas helt utanför anstalt, om förutsättningarna för det är uppfyllda. Verkställigheten sker då i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Närmare bestämmelser om när ett fängelsestraff kan verkställas utanför anstalt och villkoren för verkställighetsformen finns i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt finns, förutom i 26 kap. brottsbalken, i fängelselagen (2010:610) och fängelseförordningen (2010:2010). Kompletterande bestämmelser finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1 FARK Fängelse).

Av 1 kap. 4 § fängelselagen framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts. För varje intagen ska även upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan. Verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter (1 kap. 5 § fängelselagen).

Verkställighetsplanen 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. Under verkställigheten ska planen fortlöpande följas upp och ändras när det finns anledning till det (6 § fängelseförordningen).

4.1.2 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. Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som dömts ut i förening med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § brottsbalken eller från ett förvandlingsstraff för böter. (26 kap. 6 § brottsbalken.) Den villkorliga frigivningen kan under vissa omständigheter skjutas upp, se avsnitt 4.1.4.

Kravet på att minst trettio dagar ska avtjänas innan villkorlig frigivning aktualiseras innebär att fängelsestraff som är högst en månad inte omfattas av systemet med villkorlig frigivning.

Reglerna om villkorlig frigivning innebär att verkställighet av straffet fortfarande pågår efter det att den dömden har frigivits från fängelset. Syftet med den villkorliga frigivningen är att den dömden under denna del av straffverkställigheten ska anpassas till ett liv i samhället utan kriminalitet.

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, men alltid minst ett år (26 kap. 10 §). Under den villkorliga frigivningen ska den frigivne vara skötsam och efter förmåga försöka försörja sig och betala eventuellt skadestånd som har dömts ut på grund av brottet. Den frigivne är också skyldig att inställa sig hos Kriminalvården efter kallelse. (26 kap. 11 §.)

Den frigivne ska under prøvotiden, antingen vid frigivningstidpunkten eller senare, ställas under övervakning efter beslut av Kriminalvården om det behövs för att minska risken för att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället (26 kap. 12 §). Se vidare angående övervakning under prøvotiden i avsnitt 4.1.3.

Om Kriminalvården har beslutat om övervakning får myndigheten också besluta om särskilda föreskrifter enligt 26 kap. 16 §. En särskild föreskrift får avse bland annat deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet, vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömden ska vistas eller inte får vistas, eller skyldighet att lämna olika former av prov för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av vissa närmare angivna medel. En sådan föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år, åt gången. Om det behövs för att kontrollera att en föreskrift enligt 16 § följs får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning (26 kap. 17 §).

Om den dömden missköter sig under prøvotiden får Kriminalvården enligt 26 kap. 19 § besluta om de åtgärder som framgår av 18 §, vilket bland annat är nya eller ändrade föreskrifter och varning. Om misskötsamheten är allvarlig och det kan antas att den frigivne inte rättar sig efter någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta får i stället övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst nittio dagar varje gång.

Vid återfall i brott under prøvotiden kan domstolen besluta om förverkande av villkorligt medgiven frihet eller, om så inte sker, bland annat att förlänga prøvotiden med upp till ett år (34 kap. 5 §). Domstolen får besluta om förverkande av villkorligt medgiven frihet om frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från prøvotidens utgång, medan de alternativa åtgärderna endast får beslutas före prøvotidens utgång. Frågor kopplade till förverkande av villkorligt medgiven frihet behandlas mer utförligt i avsnitt 4.1.5.

Alla rättsverkningar som kan följa på grund av misskötsamhet eller återfall i brott är, som framgår ovan, knutna till prøvotiden. Det är således under den tiden som ett straffhot finns för den dömden och det är endast om ett brott eller annan misskötsamhet begås under prøvotiden som övervakningsnämnden eller domstolen kan förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller besluta om andra åtgärder.

För den som friges villkorligt är fängelsestraffet till fullo verkställt först när prøvotiden har löpt ut, förutsatt att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad (26 kap. 10 § andra stycket). För de kortaste fängelsestraffen, som inte omfattas av systemet med villkorlig frigivning, gäller i stället att fängelsestraffet är till fullo verkställt vid tidpunkten för frigivning.

Om villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad och en villkorlig frigivning i sin tur sker från den förverkade delen, som på verkställighetsplanet lagts samman med ett annat fängelsestraff, anses påföljden inte fullt verkställd innan den nya prøvotiden löpt ut. Med den nya prøvotiden avses den prøvotid som började löpa vid den nya villkorliga frigivningen från den förverkade delen som på verkställighetsplanet lagts samman med ett annat fängelsestraff.

4.1.3 Övervakning under prøvotiden

Fram till 1983 var övervakning i samband med villkorlig frigivning obligatorisk. Detta ändrades dock till att övervakning endast skulle beslutas om det ansågs påkallat. Ändringen motiverades främst med att frivårdens resurser skulle koncentreras till de fall där övervakningen fyller ett behov och där den kan förväntas fylla en positiv funktion (propositionen om ändring i brottsbalken m.m., prop. 1982/83:85 s. 103–108). I dag gäller att den som är villkorligt frigiven ska 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 (26 kap. 12 § första stycket brottsbalken). Övervakning kan beslutas för samtliga fängelsestraff oavsett längd, med undantag för strafftider upp till en månad eftersom de är undantagna från systemet med villkorlig frigivning. Det är en förutsättning för beslut om föreskrifter att den frigivne är ställd under övervakning.

Det är Kriminalvården som beslutar om övervakning. Övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömda och i samverkan med berörda myndigheter samt pågå under hela prøvotiden om inte annat beslutas (26 kap. 12 § tredje stycket och 14 §).

Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd bör prøvningen grundas på en individuell bedömning utifrån såväl övervakningens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion (FARK Frivård, se också prop. 1982/83:85 s. 126). Utgångspunkten är att frivårdens resurser ska koncentreras till de ärenden där övervakningen kan bidra till att minska risken för återfall i brott eller där det finns ett behov av att underlätta återanpassningen till samhället (Kriminalvården, Kriminalvårdens handbok för övervakning [2019:4] s. 46–50).

Frågan om övervakning anses behövlig eller inte avgörs i ett första skede genom en initial bedömning under fängelseverkställigheten genom den individuella verkställighetsplaneringen. Om det bedöms finnas ett behov av övervakning läggs en verkställighetsplan för hela verkställigheten, inklusive övervakningen. De återfallsförebyggande åtgärderna genomförs med utgångspunkt i den dömdes risk, behov och mottaglighet. Ju högre risk för återfall, desto fler och mer intensiva insatser krävs för ett effektivt arbete

för att förebygga återfall i brott. De kriminogena riskfaktorer som identifieras är således vägledande för bedömningen av övervakningsbehovet.

Om det bedöms föreligga en hög risknivå anses den dömde som regel ha behov av övervakning. Vid medelhög risknivå finns ofta, men inte alltid, ett sådant behov. Ju fler behov som identifieras, desto större är behovet av påverkan för att minska risken för brottslighet.

Samhällsskydd, i betydelsen samhällets behov att skydda sig mot personer som har en benägenhet att återfalla i allvarlig brottslighet, kan även vid låga risknivåer leda till att det beslutas om övervakning. Samhällsskyddet kan också tala för övervakning vid kopplingar till olika former av kriminella grupperingar. Även olika former av stödbehov hos den frigivne för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället kan motivera övervakning. Det gäller bland annat behov av samverkan kring missbruksbehandling, stöd till den som vill lämna en kriminell livsstil och ett kriminellt gäng liksom stöd som syftar till att minska de negativa skadeverkningar som frihetsberövandet har medfört. (Kriminalvården, Kriminalvårdens handbok för övervakning [2019:4] s. 46–50.)

Under övervakningen ska den dömde följa den plan som upprättats och hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin sysselsättning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen. Den som är ställd under övervakning är också skyldig att inställa sig hos övervakaren efter kallelse samt i övrigt hålla kontakt med övervakaren enligt anvisningar. Kriminalvården kan besluta om att samma skyldigheter ska föreligga gentemot en anställd vid myndigheten eller mot en annan person (26 kap. 15 §). Bestämmelsen syftar till att säkerställa en god och regelbunden kontakt mellan den frigivne och övervakaren, vilket är viktigt för en framgångsrik övergång till livet i frihet.

Om inte annat beslutas upphör övervakningen vid prövotidens utgång (26 kap. 12 och 13 §§). Enligt 26 kap. 18 § har Kriminalvården en skyldighet att löpande ompröva behovet av övervakning. Kriminalvårdens beslut om övervakning samt beslutet om övervakare och eventuellt biträde får överklagas till övervakningsnämnden (37 kap. 7 §).

4.1.4 Uppskjuten villkorlig frigivning

Som redogörs för i avsnitt 4.1.2 ska den som har dömts till ett tidsbestämt fängelsestraff i regel friges villkorligt när minst två tredjedelar av fängelsestraffet, men alltid minst trettio dagar, har avtjänats (26 kap. 6 § brottsbalken).

Den villkorliga frigivningen kan dock skjutas upp enligt vad som framgår av 26 kap. 7 § om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning (26 kap. 6 a §).

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde under verkställighet i kriminalvårdsanstalt inte har deltagit i eller 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.

Med anvisade åtgärder avses en åtgärd eller ett program som Kriminalvården efter en individuell bedömning under verkställighets-

planeringen ansett att det finns behov av, och som också bedömts lämplig och möjlig för den dömda att genomföra. En anvisad åtgärd kan vara en del av den intagnes individuella verkställighetsplan eller en åtgärd som Kriminalvården bedömt vara av sådan karaktär att den bör ingå i den intagnes verkställighetsplan men som till följd av den dömdes negativa inställning till att genomföra åtgärden inte tas med i verkställighetsplanen. (Propositionen En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder, prop. 2020/21:18 s. 16, 17 och 29.) Enligt Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) blir en åtgärd anvisad när verkställighetsplanen fastställs (s. 61).

Vad som utgör en åtgärd som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället avgörs av Kriminalvården efter en individuell bedömning av den dömdes personliga omständigheter. Det kan röra sig om sysselsättning, behandling eller programverksamhet. Vägran att underkasta sig medicinsk behandling kan aldrig leda till uppskjuten villkorlig frigivning, eftersom medicinsk behandling av etiska och legala skäl måste bygga på frivillighet (prop. 2020/21:18 s. 16, 17 och 29).

Med uttrycket föreskrifter som gäller för verkställigheten omfattas enligt förarbetena all normgivning som en intagen har att rätta sig efter, det vill säga lagar, förordningar, Kriminalvårdens föreskrifter och lokala ordningsregler (propositionen En modernare kriminalvårdslag, prop. 2005/06:123 s. 56). En intagen ska enligt 4 § fängelseförordningen bland annat visa hänsyn mot personal och medintagna. Det innebär exempelvis att den intagne inte får utsätta någon för trakasserier eller hänsynslöst beteende och inte får åstadkomma buller som kan störa andra eller sätta upp pornografiska bilder. Med villkor avses annat som är bindande för den intagne, exempelvis vad som bestämts i hans eller hennes verkställighetsplan (prop. 2005/06:123 s. 56).

Särskilda skäl i förhållande till punkten 1 kan finnas om den dömda vägrar att delta i behandling eller programverksamhet som bedöms vara av stor vikt för att minska risken för återfall i brottslighet, särskilt om risken avser återfall i allvarigare brottslighet, såsom sexualbrott eller våldsbrott. Även vägran att delta i nödvändig behandling mot missbruk kan innebära att det finns särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen. När det gäller själva deltagandet i de behandlingsåtgärder som blivit införda i verkställighetsplanen kan det finnas särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den dömda utan giltig anledning uteblir från inplanerade möten eller behandlingstillfällen. Särskilda skäl kan också finnas om den dömda i och för sig deltar i åtgärden men uppträder på ett störande sätt eller inte efter bästa förmåga försöker tillgodogöra sig innehållet i åtgärden. (Prop. 2020/21:18 s. 30 och 31.)

Beträffande punkten 2, som redan fanns vid lagändringen den 1 maj 2021, menade regeringen att ändringen från synnerliga till särskilda skäl skulle göra att uppskjuten villkorlig frigivning kan komma i fråga i fler fall. Till exempel skulle det inte längre krävas lika frekvent misskötsamhet eller att den pågår under en stor del av verkställighetstiden. Regeringen anförde att det vid fler än ett fall av misskötsamhet avseende regler av större vikt ofta bör anses finnas särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Det bör dock vid en enstaka överträdelse inte ställas lika

höga krav som tidigare på överträdelsens allvar för att den ensam ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Regeringen betonade dock att en helhetsbedömning alltid ska göras och att även omständigheter som talar till den dömdes fördel ska beaktas. Om den dömden först vägrar att delta i en åtgärd men senare ändrar sig och genomför den eller sköter sig under en längre tid efter en inledande misskötsamhet, ska det beaktas som ett skäl mot att skjuta upp den villkorliga frigivningen. (Prop. 2020/21:18 s. 30 och 31.)

Före lagändringen gällde att tidpunkten för frigivning inte skulle påverkas av den intagnes uppträdande i största allmänhet utan endast om den intagne i ett enskilt fall på ett klart och allvarligt sätt hade brutit mot de regler som gäller för verkställigheten. Med detta avsågs framför allt föreskrifter och villkor av större vikt. Som regel ansågs att det krävdes flera omständigheter som tillsammans hade en sådan tyngd att den villkorliga frigivningen skulle skjutas upp. Upprepad eller systematisk misskötsamhet kunde dock leda till uppskjuten villkorlig frigivning även om varje enskild händelse var av mindre allvarligt slag (prop. 2005/06:123 s. 56 och 57).

Efter lagändringen krävs inte längre lika frekvent misskötsamhet eller att den pågår under en stor del av verkställighetstiden för att uppskjuten villkorlig frigivning ska komma i fråga. Vidare bör det vid en enstaka överträdelse inte ställas lika höga krav som tidigare på överträdelsens allvar för att den ensam ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning (prop. 2020/21:18 s. 7 och 19).

Beslut om varning får enligt 12 kap. 1 § fängelselagen meddelas en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten och utgör ett viktigt underlag vid den samlade bedömningen av verkställigheten. Att en varning har meddelats är dock inte någon formell förutsättning för att en händelse ska kunna läggas till grund för ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning. Även misskötsamhet vid placering i häkte under verkställighet av fängelsestraff, liksom under vistelse utanför anstalt enligt 9–11 kap. fängelselagen, bör vägas in vid helhetsbedömningen. Om den villkorliga frigivningen skjuts upp kan de omständigheter som ligger till grund för det beslutet inte läggas till grund för senare beslut om att ytterligare skjuta upp den villkorliga frigivningen. Om den villkorliga frigivningen däremot inte skjuts upp finns inget hinder mot att beakta misskötsamheten inom ramen för ett senare ärende om uppskjuten villkorlig frigivning (26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken och Allmänna råd FARK Fängelse till 12 kap. 2 § fängelselagen).

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. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst 180 dagar åt gången (26 kap. 7 § brottsbalken).

Hur arten och omfattningen av olika slags överträdelser ska påverka tidpunkten för den villkorliga frigivningen är enligt förarbetena upp till rättslämpningen att avgöra. För att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp med maximitiden sex månader torde emellertid krävas mycket långvarig och omfattande misskötsamhet. För att den intagne inte ska

riskera dubbelbestraffning ska misskötsamhet i form av brott i första hand hanteras inom det straffrättsliga systemet och inte genom att den villkorliga frigivningen skjuts upp. (Prop. 2005/06:123 s. 56–57 och 61.)

Frågor om uppskjutande av villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken ska avgöras skyndsamt (12 kap. 3 § fängelselagen). Beslutet fattas av Kriminalvården och gäller omedelbart om inte något annat beslutas (26 kap. 9 § brottsbalken). 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. Innan ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning meddelas ska den intagne beredas tillfälle att yttra sig (12 kap. 5 § fängelselagen).

Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse som anger när frågan om uppskjuten villkorlig frigivning senast måste tas upp till prövning. Enligt Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) ska ett ställningstagande om uppskjutande av villkorlig frigivning göras för samtliga intagna. Enligt handboken behövs ett ställningstagande avseende uppskjuten villkorlig frigivning för att beslut om särskild utslussningsåtgärd ska kunna fattas. Om det inte är uppenbart att det saknas förutsättningar för utslussningsåtgärder ska tidpunkten för ställningstagande sättas innan halva strafftiden har avtjänats. Ett ställningstagande bör göras i god tid före planerat datum för utslussningsåtgärd så att påbörjandet av utslussningsåtgärden inte försenas i onödan. Det är exempelvis uppenbart att förutsättningar för utslussningsåtgärder saknas om den intagne gjort sig skyldig till allvarlig misskötsamhet.

Verksamhetsstället ska flytta fram tidpunkten för ställningstagande om särskild utslussningsåtgärd inte är aktuell när den fastställda tidpunkten för ställningstagande infaller. Om utslussningsåtgärd över huvud taget inte är aktuell fattas beslut om uppskjuten villkorlig frigivning i ett sent skede av verkställigheten för att en så stor del av verkställigheten som möjligt ska kunna beaktas i bedömningen. Kriminalvårdens målsättning är att hinna utreda och fatta beslut i ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning senast en månad före planerad dag för villkorlig frigivning. (Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning [2015:1] s. 60.)

4.1.5 Förverkande av villkorligt medgiven frihet

Om den frigivne allvarligt missköter sig under prövotiden och det kan antas att han eller hon inte rättar sig efter någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta med anledning av misskötsamheten får övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst nittio dagar varje gång (26 kap. 19 § brottsbalken).

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som har dömts till fängelse har begått ett annat brott finns i 34 kap. brottsbalken. Av 34 kap. 1 § framgår att om någon som har dömts till fängelse antingen har begått ett annat brott före domen (nyupptäckt brott) eller har begått ett nytt brott efter domen men innan påföljden helt har verkställts eller annars upphört (nytt brott) ska rätten, som huvudregel, bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten. Rätten får

dock i vissa fall i stället besluta att den tidigare utdömda påföljden ska avse också den tillkommande brottsligheten, eller undanröja den utdömda påföljden och döma till gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Enligt 34 kap. 3 § får ett beslut om att tidigare utdömd påföljd också ska avse tillkommande brottslighet endast fattas om det är fråga om nyupptäckt brottslighet som, i jämförelse med den brottslighet som omfattas av den tidigare domen, med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse.

Om rätten bestämmer en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten eller beslutar att en tidigare utdömd påföljd ska avse också den tillkommande brottsligheten, i fråga om någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska rätten, om brottet har begåtts under prövotiden, förklara den villkorligt medgivna friheten eller en del av denna förverkad om inte särskilda skäl talar emot det (34 kap. 5 § första stycket).

Som särskilda skäl för att inte förverka, eller för att förverka endast en del av villkorligt medgiven frihet, får rätten beakta om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet, om lång tid förflutit mellan brotten eller om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt (34 kap. 5 § andra stycket).

Ett beslut om att förverka den villkorligt medgivna friheten innebär att den dömda får avtjäna den förverkade tiden – del av eller hela den återstående strafftiden – vid återfall i brott, och upp till nittio dagar vid misskötsamhet.

Av 26 kap. 23 § framgår att den del som förverkats ska anses som ett nytt fängelsestraff med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning. Detsamma gäller vid beräkning av strafftid enligt strafftidslagen. Med andra ord ska den förverkade delen verkställas som ett nytt fängelsestraff från vilket ny villkorlig frigivning ska ske enligt 26 kap. 6 §. Av 26 kap. 8 § framgår att den förverkade strafftiden ska läggas samman med det utdömda fängelsestraffet. Den som har fått sin villkorligt medgivna frihet undanröjd kommer därför återigen att villkorligt friges från det fängelsestraff som ska avtjänas till följd av förverkandebeslutet.

Om den dömda har varit omhändertagen med stöd av 26 kap. 22 §, häktad eller anhållen med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser ska den tiden räknas såsom avtjänad tid och tillgodoräknas den dömda när frigivningstidpunkten bestäms (se 2 § lagen [2018:1250] om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande).

4.2 Det finns ett behov av ett skärpt regelverk

Bedömning: Det finns ett behov av att skärpa fängelsestraffets innehåll, reglerna om villkorlig frigivning och reaktionerna mot återfall och misskötsamhet efter villkorlig frigivning.

Utredningens bedömning: Utredningen gör inte någon separat samlad bedömning av behovet av skärpningar av regelverket. Utredningen föreslår vissa skärpningar av regelverket som i utkastet redovisas i anslutning till de enskilda förslagen, se avsnitt 5 och 7.

Remissinstanserna: Remissinstansernas synpunkter på de förslag som utredningen lämnar redogörs för i avsnitt 5 och 7.

Skälen för bedömningen: Samhället har genomgått stora förändringar de senaste åren. Det har bland annat skett en ökning av grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar och den systematiska och organiserade brottsligheten har kommit att påverka allt fler delar av samhället. Polisen bedömer i sin senaste lägesbild att 14 000 personer är aktiva i kriminella nätverk och att 48 000 personer har koppling till sådana nätverk (Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige, 2024). Brottsligheten drabbar också i allt större utsträckning tredje man.

Staten har en skyldighet att skydda sina medborgare från brott, och därmed en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att skydda individer. Detta utgör en central aspekt av samhällsskyddet och gäller såväl för dem som är direkt drabbade som målsägande som för dem som är potentiella brottsoffer och lever i en miljö där hot, våld och utpressning är vanligt förekommande och där det finns en risk för att tredje man skadas. Behovet av samhällsskydd är särskilt påtagligt vid allvarliga brott mot liv och hälsa samt återfall i sådan brottslighet. Samhället måste kunna reagera adekvat mot den typen av brottslighet.

Kriminalpolitikens främsta syfte är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet. Straffsystemet, inbegripet påföljdssystemet, har en central roll i det sammanhanget. Redan en liten minskning av fortsatt brottslighet har stor 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. Straffet är repressivt, men möjliggör också kontroll och påverkan för att förebygga återfall i brott. Straffet innebär även att den dömda under en tidsperiod kan förhindras att begå nya brott utanför anstalten. I det sagda ligger att straffet kan tillgodose angelägna samhällsskyddsintressen som att hindra fortsatt brottsaktivitet och skapa trygghet för brottsoffer.

Mot den bakgrunden genomför regeringen en omfattande omläggning av kriminalpolitiken. En del av denna omläggning utgörs av ett grundläggande perspektivskifte, från gärningsman till brottsoffer och samhällsskydd. För att åstadkomma detta ses centrala delar av strafflagstiftningen över. Att skärpa enskilda straff är nödvändigt, men inte tillräckligt. Det finns också ett behov av att skärpa innehållet i de befintliga påföljderna.

Fängelsestraffet fyller i det sammanhanget en viktig funktion. Den som avtjänar ett fängelsestraff i anstalt kan inte, under den tid som han eller hon är frihetsberövad, begå nya brott ute i samhället. För att upprätthålla samhällsskyddet tas det vid verkställigheten av ett fängelsestraff särskild hänsyn när det gäller intagna som har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet. Det ska bland annat beslutas om särskilda villkor för långtidsdömda om placering i anstalt, permission och särskilda utslussningsåtgärder (1 kap. 7 § fängelselagen [2010:610]). Kriminalvårdens kärnuppdrag är att förebygga återfall i brott. En del av Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete är att de dömda som konstateras ha medelhög eller hög risk för återfall i brott deltar i behandlingsprogram. Det finns också möjligheter för Kriminalvården att kontrollera vilka kontakter den intagna har med omvärlden.

Fängelsestraffet är också den svåraste påföljd som kan dömas ut i dag och därför den straffrättsliga konsekvens som riktas mot dem som begår de allvarligaste brotten. Det är därför mot bakgrund av brottslighetens utveck-

ling nödvändigt att skärpa regelverket på olika sätt för att straffet ska vara tillräckligt ingripande och skapa en trovärdighet i systemet.

Utifrån ett samhällsskyddsperspektiv kan det konstateras att det kan finnas mycket starka skäl som talar för att en intagen bör avtjäna hela det straff som domstolen dömt ut utan att få förmånen av villkorlig frigivning. Detta gäller framför allt personer som begår mycket allvarliga brott och som samtidigt är mycket återfallsbenägna. Ju allvarligare och farligare brottslighet det är fråga om, desto större ansvar är det befogat att samhället tar för att förhindra återfall i brott.

Villkorlig frigivning utgör en brygga mellan anstaltsvistelse och frihet som ger en möjlighet att ställa krav på den frigivne och att tillgripa sanktioner om kraven inte uppfylls. Vidare är det ändamålsenligt att de som avtjänat fängelsestraff kan ställas under övervakning efter frigivningen eftersom det möjliggör kontroll över den frigivne och beslut om särskilda föreskrifter som den frigivne måste följa.

Det står dock klart att dagens regelverk på ett övergripande plan brister i precision och skärpa. Detta gäller framför allt för dem som begår de allvarligaste brotten och som har en hög återfallsbenägenhet och för dem som missköter sig under anstaltsvistelsen och inte deltar i de återfallsförebyggande program som Kriminalvården anordnar. Det är nödvändigt att ge Kriminalvården ytterligare verktyg för att säkerställa att den som döms till fängelse på ett tydligare sätt måste förtjäna sin villkorliga frigivning genom skötsamhet och med en ambition att lämna den kriminella banan. I en tid där Kriminalvårdens situation blir alltmer pressad är det också av yttersta vikt att skapa tydligare incitament för skötsamhet.

Med utgångspunkt i Tidöavtalet kommer det framöver övervägas vilka ytterligare förändringar i skärpande riktning som ska genomföras, såsom att villkorlig frigivning på sikt endast ska kunna beviljas om det finns särskilda skäl. Detta är i dagsläget inte möjligt att genomföra med hänsyn till Kriminalvårdens kapacitet.

Den som återfaller i brott efter avtjänat fängelsestraff måste också mötas av starkare reaktioner från samhället. Det är en nödvändighet, inte minst ur ett trovärdighetsperspektiv, men framför allt ur ett brottsofferperspektiv och för att stärka samhällsskyddet.

5 Fängelsestraffets innehåll skärps

5.1 Den som döms till fängelse ska avtjäna större andel av straffet innan han eller hon friges

Förslag: Den del av det utdömda fängelsestraffet som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras ska höjas från två tredjedelar till tre fjärdedelar av strafftiden. Ändringen ska införas stegvis och initialt omfatta tidsbestämda fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer. I ett nästa steg ska den omfatta fängelsestraff som uppgår till tre år eller mer och slutligen samtliga fängelsestraff.

Utredningens förslag stämmer inte överens med förslaget i utkastet. Utredningen bedömer att det inte finns tillräckliga skäl att öka den strafftid som ska avtjänas innan villkorlig frigivning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Brottsofferjouren*, *Brottsoffermyndigheten*, *Civil Rights Defenders*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Eskilstuna tingsrätt*, *Justitiekanslern*, *Kalmar tingsrätt*, *Kriminalvården*, *Solna tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)*, *Sveriges advokatsamfund* och *Åklagarmyndigheten*, delar utredningens bedömning att den kvotdel av strafftiden som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras inte bör ändras och avstyrker eller står inte bakom något av utredningens alternativa förslag.

Brå, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Kriminalvården*, *Svea hovrätt* och *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* avstyrker visserligen de alternativa förslag om villkorlig frigivning som utredningen har lämnat, men om något av alternativen väljs förespråkar de förslaget att höja kvotdelen till tre fjärdedelar, i första hand för personer som dömts för viss typ av integritetskränkande brottslighet. *Kriminalvården* framhåller bland annat de svårigheter som myndigheten har avseende personalförsörjning och platstillskapande och att de alternativa förslag som utredningen lämnar om villkorlig frigivning skulle ha stor påverkan på myndigheten och ställa höga krav på förmågan att omhänderta dömda personer i anstalt under betydligt längre tid än i dag.

Även Arbetsgivarverket och *Seko* framhåller förslagets påverkan på *Kriminalvården* och dess anställda. *Seko* betonar att det är av vikt, inte minst ur ett säkerhetsperspektiv, att förändringarna sker stegvis så att *Kriminalvården* hinner anpassa och bygga ut sin verksamhet samt få nödvändiga resursförstärkningar.

Göta hovrätt, *Svea hovrätt* och *Lunds tingsrätt* invänder att utredningens alternativa förslag om att domstolen ska besluta om att villkorlig frigivning ska ske efter tre fjärdedelar av avtjänat straff i vissa fall är otydligt och oförutsebart. Hovrätterna framhåller att frågor om verkställighet inte ska prövas av domstol.

Kristianstads tingsrätt noterar att om systemet för villkorlig frigivning ändras så ändras även utgångspunkten för beräkningen av tiden för sluten ungdomsvård. I dag motsvaras fyra års sluten ungdomsvård av sex års fängelse. Ska villkorlig frigivning ske efter tre fjärdedelar av tiden så kommer fyra års sluten ungdomsvård att i stället motsvara fängelse i fem år och fyra månader. Fler unga kommer därför, efter en sådan ändring, dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård.

Institutet för mänskliga rättigheter framhåller det ansträngda läget inom *Kriminalvården* och anser att det, tillsammans med överbeläggningen, riskerar att försvåra efterlevnaden av internationella regler om behandling av fångar. Institutet hänvisar också till internationella instrument i vilka det understryks vikten av att stater utvecklar ett system som minskar användningen av fängelse.

Linköpings kommun och *Södertälje kommun* lyfter de positiva konsekvenser som en längre inkapacitering kan få för kommunerna, och i synnerhet socialtjänsterna. *Södertälje kommun* framhåller dock problem på längre sikt med återintegrering då längre tid på anstalt gör det svårare att återintegrera personer i samhället, vilket kan medföra en ökad risk att

återfalla i brott. Kommunen menar också att en senarelagd villkorlig frigivning innebär att socialtjänstens stöd vid återintegrering i samhället blir svårare.

Statens institutionsstyrelse menar att en minskad möjlighet till villkorlig frigivning kan få särskilt allvarliga konsekvenser för barn och unga som avtjänar en fängelsepåföljd. För den gruppen fyller villkorlig frigivning en särskilt viktig funktion och bestämmelserna behöver utformas särskilt med hänsyn till att det rör sig om barn och unga.

Sveriges Advokatsamfund anför att det inte med stöd av forskning eller statistik går att dra slutsatsen att en förlängd anstaltstid förebygger eller förhindrar återfall i brott över tid. Vidare framhåller samfundet att statistiken visar att den totala våldsnivån inte har ökat sedan 1990-talet, att mycket talar för att den samlade brottsligheten har planat ut över tid, att det dödliga våldet utan skjutvapen har minskat och att återfallsfrekvensen bland dem som friges från anstalt har minskat stadigt de senaste 20 åren.

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) är positiv till att tidpunkten för villkorlig frigivning kan komma att skjutas upp.

Skälen för förslaget: Dagens ordning, där den som döms till fängelse normalt får villkorlig frigivning efter två tredjedelar av den utdömda strafftiden, innebär att ett utdömt fängelsestraff i regel avtjänas både i anstalt och, efter villkorlig frigivning, utanför anstalten. Det sistnämnda kan, i förekommande fall, ske under kontroll och i enlighet med av Kriminalvården uppställda villkor.

Hur stor andel av fängelsestraffet som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras har ändrats upprepade gånger sedan möjligheten till villkorlig frigivning infördes i svensk rätt i början av 1900-talet. Med undantag för obligatorisk villkorlig frigivning efter fem sjättedelar av anstaltstiden, som mellan 1943 och 1965 fanns parallellt med en fakultativ möjlighet till villkorlig frigivning, har kvotdelen varierat mellan halva och två tredjedelar av strafftiden.

Den senaste ändringen av kvotdelens storlek gjordes 1999. Då var tidpunkten för när villkorlig frigivning tidigast fick äga rum beroende av strafftidens längd. Om straffet var ett år eller kortare gällde att villkorlig frigivning inte fick ske innan två tredjedelar av straffet hade avtjänats. Om straffet var mer än ett år, men mindre än två år, fick villkorlig frigivning ske när åtta månader jämte en tredjedel av den tid som översteg ett år hade avtjänats. Om straffet var två år eller mer fick frigivning ske redan när halva strafftiden avtjänats, dock inte om domen – eller om det var flera domar, en av dem – avsåg två års fängelse eller mer för särskilt allvarlig brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa eller ingått som ett led i en yrkesmässig eller organiserad brottslighet. I de fallen fick villkorlig frigivning inte ske förrän två tredjedelar av den i domen bestämda strafftiden hade avtjänats, om det bedömdes föreligga påtaglig risk för att den dömde efter frigivningen skulle återfalla i brottslighet av samma slag. (Propositionen Vissa reformer av påföljdssystemet, prop. 1997/98:96 s. 119 och 120.)

År 1999 fick reglerna den lydelse de har i dag, det vill säga att villkorlig frigivning kan ske tidigast när två tredjedelar av strafftiden har avtjänats. Denna ändring motiverades med att det inte bedömdes lämpligt med ett system som i många fall innebar att bara halva det utdömda straffet

verkställdes genom vistelse i anstalt. Det dåvarande systemet hade också blivit utsatt för betydande kritik, framför allt med hänsyn till skillnaden mellan den utdömda strafftiden och den tid som avtjänades i anstalt. Den nya kvotdelen – två tredjedelar – bedömdes utgöra en lämplig avvägning mellan, å ena sidan, intresset av att verkställigheten av straffet inte skulle skilja sig alltför mycket från vad domstolen hade bestämt i domen och, å andra sidan, intresset av att i möjligaste mån verka för att repressionen inte skulle öka. (Prop. 1997/98:96 s. 120.)

Kvotdelens storlek har alltså varit densamma i drygt 25 år. Under den tiden har brottsligheten förändrats på så sätt att det har skett en ökning av grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar och den systematiska och organiserade brottsligheten har kommit att påverka allt fler delar av samhället. Den uppfattning som har framförts av bland annat *Sveriges advokatsamfund* – att samhällsutvecklingen inte motiverar en repressionshöjning – delas därför inte. Samtidigt har samhällets syn på brottslighet generellt förändrats på ett sådant sätt att det finns ett behov av att skärpa regelverket. Som utredningen konstaterar är det viktigt ur ett trovärdighetsperspektiv att den utdömda strafftiden inte i för stor utsträckning avviker från den strafftid som avtjänas i anstalt. Till skillnad från den bedömning som görs av utredningen kan dagens lagstiftning – i ljuset av samhällets förändrade syn på brottsligheten – inte anses i tillräcklig grad tillgodose detta intresse. I stället bedöms det finnas ett överhängande behov av att vidta åtgärder som ökar trovärdigheten för samhällets förmåga att hantera brottsligheten och som bidrar till ett ökat samhällsskydd genom att under en längre tid förhindra att den som dömts för brott kan begå nya brott.

För att uppnå en skärpning av fängelsestraffets innehåll är vilken kvotdel som ska gälla av stor betydelse eftersom kvotdelens storlek direkt avgör vilken tid som den dömda måste avtjäna i anstalt innan villkorlig frigivning kan aktualiseras. På så sätt kan alltså fängelsestraffets innehåll skärpas trots att det inte i detta utkast föreslås några ändringar av vare sig straffskalor eller reglerna för straffmätning. Den föreslagna ändringen är inte heller avsedd att påverka domstolarnas straffmätning.

Sveriges advokatsamfund framhåller vidare att det inte med stöd av forskning eller statistik går att dra slutsatsen att en förlängd anstaltstid förebygger eller förhindrar återfall i brott över tid. Som utredningen redogör för finns det dock studier som visar att en ökad inkapacitering har en viss inverkan på den samhälleliga brottsnivån, i vart fall om ett betydande antal individer är frihetsberövade, även om det är svårt att mäta hur stor den sammantagna effekten på brottsnivån i samhället blir av längre fängelsestraff. Det står därtill i vart fall klart att den som har dömts till fängelse inte kan begå nya brott ute i samhället under tiden han eller hon avtjänar straffet i anstalt.

En annan aspekt är Kriminalvårdens övergripande uppdrag att förhindra återfall i brott och, inom ramen för verkställighetslagstiftningen, utforma verkställigheten utan att kravet på samhällsskydd eftersätts och med hänsyn till brottsoffer (se bland annat 1 kap. 5 § fängelselagen och 6 § fängelseförordningen). Under den tid som den dömda är intagen i anstalt har Kriminalvården också bland annat möjlighet att med stöd av 7 kap. 4 § 3 fängelselagen vägra den dömda sådan kontakt genom elektronisk kommunikation som kan utnyttjas till att trakassera ett brottsoffer.

Vidare spelar kvotdelen en särskilt viktig roll för trovärdigheten i straffsystemet. Den nu gällande ordningen, med villkorlig frigivning redan efter två tredjedelar av strafftiden, kan ur det perspektivet inte längre anses vara tillfredsställande givet samhällets förändrade syn på brottslighet.

Utredningen, som inte förespråkar någon förändring, anser att en större kvotdel bör begränsas till särskilt allvarlig och integritetskränkande brottslighet där strafftiden är minst sex år och att domstolen ska förordna om den högre kvotdelen i domen. En sådan ordning bedöms inte vara lämplig. Som konstaterades i samband med den senaste förändringen av tidpunkten för villkorlig frigivning är det en fördel att reglerna om kvotdelen är klara och enkla, och i så stor utsträckning som möjligt gäller lika för alla (prop. 1997/98:96 s. 120). Även de synpunkter som framförs av *Göta hovrätt*, *Svea hovrätt* och *Lunds tingsrätt*, det vill säga att en ordning där det överlämnas åt domstolen att avgöra i vilka fall villkorlig frigivning ska ske efter tre fjärdedelar är otydligt och oförutsebart, talar emot en sådan ordning. Det bedöms därför vara en mer ändamålsenlig lösning att genomföra en ändring som avser samtliga fängelsestraff.

Sammantaget delas således inte utredningens bedömning att det saknas skäl att höja kvotdelen. I dag är regelverket uppbyggt på så sätt att den som avtjänar fängelsestraffet i anstalt och därefter friges villkorligt avtjänar dubbelt så lång tid i anstalt som den tid som därefter kvarstår som reststraff. En lämpligare ordning bedöms i stället vara att den nya kvotdelen innebär att den tid som ska verkställas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras är tre gånger så lång som det reststraff som kvarstår efter frigivning, det vill säga att kvotdelen höjs från två tredjedelar till tre fjärdedelar. Detta hindrar dock inte att en förändring kan behöva ske stegvis.

Som framhålls av bland annat *Kriminalvården* och *Arbetsgivarverket* har Kriminalvården nämligen redan i dag utmaningar vad gäller personalförsörjning och platstillskapande. *Institutet för mänskliga rättigheter* framhåller det ansträngda läget inom Kriminalvården och varnar för att det, tillsammans med överbeläggningen, riskerar att försvåra regelefterlevnaden i anstalterna. En höjning av den andel av det utdömda fängelsestraffet som ska avtjänas innan villkorlig frigivning aktualiseras kommer att få en stor effekt på Kriminalvården. Ändringar i verkställighetslagstiftning får också snabbare effekt än ändringar i materiella straffbestämmelser. *Seko* betonar att det är av vikt, inte minst ur ett säkerhetsperspektiv, att förändringarna sker stegvis så att Kriminalvården hinner anpassa och bygga ut sin verksamhet samt få nödvändiga resursförstärkningar. Den bedömningen delas. Reformen föreslås därför införas i etapper och initialt endast gälla för tidsbestämda fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer. Så snart det är möjligt bör den därefter gälla för fängelsestraff som uppgår till tre år eller mer och slutligen för samtliga fängelsestraff.

Kristianstads tingsrätt påpekar att en ändring av kvotdelen påverkar utgångspunkten för beräkningen av tiden för sluten ungdomsvård. I betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) föreslås det att påföljden ska bestämmas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas för barn. Regeringen har den 28 september 2023 gett Kriminalvården i uppdrag att förbereda inrättandet av särskilda enheter för

unga i åldern 15–17 år (Ju2023/02157). De särskilda enheterna ska enligt uppdraget, med förbehåll för riksdagens ställningstagande, vara redo att tas i drift senast den 1 juli 2026. Den 30 januari 2025 gav regeringen ett uppdrag till Statens institutionsstyrelse att förbereda utmönstringen av påföljden sluten ungdomsvård (S2025/00164). I budgetpropositionen för 2025 framgår att särskilda ungdomsfängelser ska inrättas som Kriminalvården ska vara huvudman för (Budgetpropositionen för 2025, prop. 2024/25:1 utg.omr. 4 s. 62). Regeringen har således aviserat att sluten ungdomsvård ska utmönstras som påföljd och att unga i åldern 15–17 år, i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas, i stället ska dömas till fängelse. Förslaget att höja kvotdelen till tre fjärdedelar för tidsbestämda fängelsestraff som uppgår till minst sex år föreslås träda i kraft den 1 januari 2026 och enligt övergångsbestämmelser kommer ändringen att gälla för fängelsestraff som döms ut efter det datumet, se närmare om detta i avsnitt 9. De föreslagna ändringarna av reglerna om villkorlig frigivning kommer därför delvis att hinna börja gälla innan ungdomsfängelsereformen föreslås träda i kraft. Hur lång sluten ungdomsvård som domstolen ska döma ut är en del av påföljdsbestämningen. Domstolen ska därför tillämpa den lag som gällde vid tidpunkten för brottet när den avgör längden på påföljden. För brott som har begåtts före den 1 januari 2026 gäller – i det här sammanhanget – villkorlig frigivning efter två tredjedelar för samtliga fängelsestraff. För brott som har begåtts efter den 1 januari 2026, men före den 1 juli 2026, kommer den förhöjda kvotdelen endast att gälla om domstolen dömer ut ett fängelsestraff som är minst sex år. Under en period kan ändringen därför få den konsekvensen att utrymmet att döma ut sluten ungdomsvård blir något mindre och att något fler unga i åldern 15–17 år i stället kommer att dömas till fängelse. Detta kommer dock att gälla ett mycket begränsat antal fall och under en kortare övergångsperiod och framstår också som en rimlig följd av reformen.

När det gäller synpunkten från *Statens institutionsstyrelse* om att villkorlig frigivning fyller en särskilt viktig funktion för barn och unga kan det konstateras att det i dagens system – där unga lagöverträdare som begår allvarliga brott främst döms till sluten ungdomsvård – inte finns något system för villkorlig frigivning. Förslaget innebär visserligen att kvotdelen kommer att vara högre än vad som är fallet för fängelsestraff i dag men det kommer samtidigt, till skillnad från vad som är fallet i dag, att finnas ett system för villkorlig frigivning för barn och unga.

Södertälje kommun framhåller att en senarelagd villkorlig frigivning riskerar att innebära att socialtjänstens stöd vid återanpassning i samhället blir svårare. För att undvika detta lämnas det i avsnitt 5.4 förslag på en förlängd minimitid för prövotid och i avsnitt 5.5 förslag på en presumtion för övervakning under prövotid.

5.2 Villkorlig frigivning även vid korta straff

Förslag: Kravet på att den som dömts till fängelse på viss tid måste ha avtjänat minst trettio dagar för att villkorligt frigis ska tas bort.

Utredningens förslag stämmer överens med förslaget i utkastet.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig särskilt över förslaget, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Göteborgs tingsrätt*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Justitiekanslern*, *Lunds tingsrätt*, *Malmö stad*, *Norrköpings tingsrätt*, *Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK)*, *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har ingenting att invända mot utredningens förslag.

Polismyndigheten framhåller att det kan ha en brottsförebyggande effekt om samtliga personer som döms till tidsbestämda fängelsestraff omfattas av systemet med villkorlig frigivning, samtidigt som det finns en presumtion för övervakning och prøvotiden förlängs.

Skälen för förslaget: Under 2023 var fängelsestraff mellan fjorton och trettio dagar den vanligaste strafftiden bland dem som påbörjade en fängelseverkställighet. Dessa strafftider utgjorde 2 290 av totalt 10 647 påbörjade fängelseverkställigheter. (Brå, Tabell 8, Strafftider för intagna på anstalt 2023.)

Att de kortaste fängelsestraffen verkställs utan villkorlig frigivning har, som framhålls av utredningen, ett flertal nackdelar. Bland annat saknas det en sanktion för misskötsamhet under verkställigheten. Den som dömts till högst en månads fängelse kan med andra ord missköta sig under anstaltsvistelsen utan att riskera att tidpunkten för frigivningen skjuts upp. Att tillse att det för samtliga fängelsestraff finns incitament till skötsamhet under anstaltsvistelsen är av särskilt stor betydelse inte minst mot bakgrund av den ansträngda situation som råder i Kriminalvården.

Som utredningen också påpekar är återfallsfrekvensen hög i den grupp som döms till de kortaste straffen. Även av det skälet är det inte en tillfredsställande ordning att de som döms till de kortaste fängelsestraffen inte har någon prøvotid efter frigivning, och därmed inte kan ställas under övervakning. Om villkorlig frigivning inte sker finns det inte heller någon straffåterstod som kan förverkas vid återfall i brott. Den sanktion som ett förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär saknas alltså även den för de kortaste fängelsestraffen.

En ordning där alla friges villkorligt om förutsättningarna i övrigt medger det skulle medföra att även de som döms till de kortaste straffen får en prøvotid och kan ställas under övervakning. Det blir också möjligt att besluta om särskilda föreskrifter för den frigivne. En sådan ordning skulle därför möjliggöra återfallsförebyggande insatser under en längre tid för en mycket återfallsbenägen grupp. De brottstyper som renderar korta fängelsestraff, främst olovlig körning, grovt brott, narkotikabrott och stöld, men även återfallsfrekvensen bland de korttidsdömda, visar att det är fråga om en grupp som har behov av det stöd samt den kontroll och den hjälp som övervakning innebär.

Utredningen framhåller också vissa olyckliga tröskeeffekter som är en följd av dagens regelverk. Bland annat avtjänar de som döms till fängelsestraff mellan trettio och fyrtiofem dagar som utgångspunkt lika lång tid i anstalt, det vill säga trettio dagar. De som döms till fyrtiofem dagar får, till skillnad från de som döms till fängelse i en månad, därefter ett års prøvotid och ställs inte sällan under övervakning. Liknande effekter kan uppkomma om den dömde på samma gång avtjänar flera straff – har han eller hon en samlad straffverkställighet som överstiger trettio dagar

följer villkorlig frigivning samt prøvotid, men det hade det inte gjort om två straff om fjorton respektive tjugo dagar avtjänats var för sig.

Ordningen med en minimitid leder på detta sätt till resultat som med fog kan upplevas som orättvisa. Rättviseskäl talar därför också för att alla fängelsedömda bör ha en möjlighet att kunna få villkorlig frigivning, även om den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp om det föreligger sådana omständigheter som behandlas i avsnitt 6.

Förslaget kommer att medföra en relativt stor ökning av personer för frivården att hantera. Som anføres ovan var 2 290 av samtliga påbörjade fängelseverkställigheter under 2023 högst en månad. Detta är dock inget som talar emot reformen. Av den återfallsstatistik som finns att tillgå framgår att återfallsfrekvensen för samtliga som friges från ett fängelsestraff är som högst i anslutning till frigivningen, för att därefter minska över tid. Det finns därför ett stort behov av ökade möjligheter till återfallsförebyggande arbete och kontroll för samtliga som döms till fängelse.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att det finns starka skäl att låta samtliga fängelsestraff, även de allra kortaste, omfattas av systemet med villkorlig frigivning.

5.3 Allmänna fängelseminimum höjs till en månad

Förslag: Allmänna fängelseminimum ska höjas från fjorton dagar till en månad (tretti dagar). Som en följd av att allmänna fängelseminimum höjs ska, vid förvandling av böter, fängelsestraffet bestämmas till fängelse i lägst en och högst tre månader.

Bedömning: Det saknas behov av en höjning av allmänna bötesmaximum.

Utredningens förslag stämmer delvis överens med förslaget i utkastet. Utredningen lämnar inget förslag om ändring av fängelseminimum i fråga om fängelse som förvandlingsstraff för böter. Utredningen föreslår därutöver att allmänna bötesmaximum ska höjas.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Göta hovrätt*, *Justitiekanslern*, *Kalmar tingsrätt*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Norrköpings tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Solna tingsrätt*, *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har ingenting att invända mot utredningens förslag.

Kristianstads tingsrätt anser att resonemangen kring en höjning av antalet dagsböter måste preciseras i den fortsatta beredningen. Detsamma gäller enligt tingsrätten hur en höjning av allmänna fängelseminimum i kombination med en höjning av bötesmaximum kommer att påverka ungdomar. I det avseendet framhåller tingsrätten bland annat att en sådan ändring kan medföra att tillämpningsområdet för böter kan komma att bli vidare.

Lunds tingsrätt efterfrågar vägledande uttalanden i fråga om i vilka fall brottslighet som i dag straffas med fängelse i fjorton eller tjugo dagar ska föranleda dagsböter inom ett nytt högre bötesutrymme och i vilka fall straffet ska bestämmas till fängelse i en månad. Även Åklagarmyndigheten, som i och för sig är positiv till förslaget att höja allmänna fängelse-

minimum i kombination med förslaget att låta samtliga fängelsestraff omfattas av villkorlig frigivning, lyfter behovet av förtydligande av avsikten med förslaget om höjt bötesmaximum och att effekterna på bötesnivå måste analyseras och tydliggöras.

Göta hovrätt framför att domstolen, i fråga om den föreslagna höjningen av fängelseminimum och bötesmaximum, drar slutsatsen att ändringen medför att ett brott där påföljden tidigare bestämdes till fängelse i fjorton dagar nu i stället ska leda till ett högre bötesstraff.

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen) är kritiskt till förslaget om höjning av fängelseminimum till en månad och menar att någon meningsfull behandling knappast kan utföras under drygt tre veckors tid.

Norrköpings tingsrätt har inga invändningar mot att höja allmänna fängelseminimum och att låta alla som döms till tidsbestämda fängelsestraff omfattas av systemet med villkorlig frigivning men menar att åtgärden skulle få effekter för unga lagöverträdare som behöver belysas närmare.

Kriminalvården har inte några synpunkter på förslaget men påpekar att ändringen medför ett behov av följdändring i bötesverkställighetslagen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Allmänna fängelseminimum höjs till en månad

Allmänna fängelseminimum var en månad från det att brottsbalken infördes 1965 och fram till fängelseminimum sänktes till fjorton dagar 1981. Vid den tidpunkten var den tidigare rådande behandlingstanken under kritik, och de förhoppningar som funnits om att straffverkställigheten kunde utformas så att den främjade den dömdes anpassning i samhället ansågs inte ha infriats. Samtidigt bedömdes allmänpreventiva synpunkter motivera ett bibehållande av de korta fängelsestraffen, eftersom vissa brottstyper ansågs så allvarliga att en frihetsberövande åtgärd framstod som oundviklig. En fördel med en sänkning av straffminimum ansågs vara att straffen totalt sett skulle bli kortare eftersom mer än en tredjedel av alla fängelsestraff vid den tidpunkten låg vid den nedre gränsen. Ytterligare fördelar som framhölls var ett minskat strafflidande för de dömda och lägre kostnader för samhället. Slutligen skulle också en sänkning av straffminimum ge större möjligheter till differentiering i straffmätningen på de lägsta straffnivåerna samt bidra till en ökad enhetlighet i Norden. (Propositionen om sänkt minimitid för fängelsestraff, prop. 1980/81:44.)

Frågan om en återgång till en månads allmänt straffminimum har därefter utretts och föreslagits vid två tillfällen, se SOU 1986:14 och SOU 1995:91. Några lagändringar har dock inte skett med anledning av dessa förslag.

Som redogörs för i avsnitt 5.2 bedöms det finnas fördelar med en ändring som innebär att samtliga tidsbestämda fängelsestraff, även de allra kortaste, ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning. En nackdel med en sådan ordning är dock att det medför väldigt korta avtjänandetider i det nedre spannet, vilket typiskt sett inte är lämpligt. En höjning av allmänna fängelseminimum till en månad skulle i någon mån bidra till att minska problemet med alltför korta verkställighetstider.

En höjning av allmänna fängelseminimum från fjorton dagar till en månad innebär att tiden i anstalt ökar i det allra lägsta spannet eftersom de som i dag döms till fjorton eller tjugoen dagars fängelse i stället kommer att dömas till minst en månads fängelse. Detta ökar möjligheterna för att det återfallsförebyggande arbetet i anstalt ska bli mer framgångsrikt till följd av en något längre anstaltstid.

För den som i dag döms till en månads fängelse kommer däremot tiden på anstalt att bli något kortare, eftersom han eller hon kommer kunna frigges villkorligt. *Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)* är kritiskt till förslaget och menar att någon meningsfull behandling knappast kan utföras under en så pass kort tid. Detta vägs dock upp av att den dömda omfattas av systemet med villkorlig frigivning och därmed, efter frigivningen, får en prövotid under vilken Kriminalvården kan besluta om övervakning och särskilda föreskrifter som ska gälla under den villkorliga frigivningen. Detta ökar möjligheten till återfallsförebyggande arbete under en betydligt längre tid än vad som är fallet i dag.

En höjning av allmänna fängelseminimum förväntas också medföra en viss ökning av den allmänna repressionsnivån, vilket är önskvärt i sig.

Sammantaget bedöms en höjning av allmänna fängelseminimum dels medföra en höjd repressionsnivå, dels vara nödvändig i ett system där samtliga fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning.

Som en följd av detta finns det, vilket påpekas av *Kriminalvården*, ett behov av att ändra även bötesverkställighetslagen (1979:189) på så sätt att förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst en månad i stället för fjorton dagar, och högst tre månader. Motsvarande ändring bör också göras i brottsbalkens bestämmelser om förvandling till fängelse av böter som inte betalas.

Norrköpings tingsrätt påpekar att en höjning av allmänna fängelseminimum kan leda till att en ung person kommer att dömas till böter i stället för fängelse, om det inte längre finns någon möjlighet att döma ungdomen till ett kortare fängelsestraff. Vidare framhålls att vad särskilt gäller ungdomar i spannet 18–20 år är reduktionen inte större än att en månads fängelse för en vuxen motsvarar ett straffmättningsvärde på fängelse fjorton eller tjugoen dagar och i detta spann är ungdomspåföljderna normalt sett inte tillämpliga. Eftersom en önskad effekt av reformen är en höjd repressionsnivå bör konsekvensen för unga personer snarare vara att de kommer att dömas till något längre fängelsestraff än i dag, inte att de i stället kommer att dömas till böter. Det kan också nämnas att Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare i delbetänkandet *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga* (SOU 2024:39) har lämnat förslag som innebär att ungdomsreduktionen för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år ska avskaffas helt och att åldersgruppen alltså ska behandlas som andra myndiga vid straffmätningen. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Allmänna bötesmaximum ändras inte

Utredningen föreslår att allmänna bötesmaximum ska höjas på så sätt att det ska vara möjligt att döma ut 200 dagsböter i stället för dagens 150 för enstaka brott, och vid flerfaldig brottslighet 250 dagsböter i stället för dagens 200. Ökningen föreslås också genomföras avseende villkorlig dom

och skyddstillsyn på så sätt att de påföljderna ska kunna kombineras med högre bötesbelopp.

En höjning av allmänna bötesmaximum samtidigt som allmänna fängelseminimum höjs riskerar att leda till att den som i dag döms till ett kortare fängelsestraff i stället döms till höga dagsböter. Så pass korta straff som fjorton eller tjugoen dagar döms i praktiken endast ut i vissa mycket kvalificerade återfallssituationer, eller med hänsyn till brottets art. Det saknas anledning att behandla dessa situationer väsentligt lindrigare i framtiden, vilket skulle bli följden om dagsböter döms ut i stället för fängelse. Det är därför mer ändamålsenligt att i de fallen döma ut fängelsestraff på en månad.

Att inte höja allmänna bötesmaximum samtidigt som allmänna fängelseminimum höjs kan visserligen leda till att brott som i dag leder till olika långa fängelsestraff samlas på samma nivå. Det är dock inte så pass tungt vägande att det i sig motiverar en höjning av allmänna bötesmaximum. Utredningens bedömning att allmänna bötesmaximum bör höjas delas därför inte.

Genom att behålla allmänna bötesmaximum på samma nivå som i dag undviks dessutom den gränsdragningsproblematik som framhålls av bland annat *Lunds tingsrätt*, *Norrköpings tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*.

5.4 Prövotiden efter villkorlig frigivning ska vara minst två år

Förslag: Den kortaste prövotid som kan följa efter villkorlig frigivning ska förlängas från ett år till två år.

Utredningens förslag stämmer överens med förslaget i utkastet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Brottsofferjouren*, *Brottsoffermyndigheten*, *Göta hovrätt*, *Justitiekanslern*, *Lunds tingsrätt*, *Malmö stad*, *Svea hovrätt*, *Polismyndigheten*, *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks)*, *Riksförbundet Unizon*, *Övervakningsnämnden i Malmö* och *Övervakningsnämnden i Sundsvall*, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Åklagarmyndigheten har inga invändningar mot utredningens förslag och delar utredningens bedömning att förslagen om en förlängd prövotid och en presumption för övervakning är ett mer ändamålsenligt sätt att öka samhällsskyddet än att begränsa möjligheten till villkorlig frigivning. Åklagarmyndigheten anser dock att en övervakning under två år riskerar att leda till en för ingripande reaktion på mindre allvarliga brott som lett till ett kortare fängelsestraff.

Övervakningsnämnden i Malmö har inga synpunkter på förslaget om att villkorlig frigivning alltid ska ske med en prövotid om minst två år men bedömer att det kommer att leda till att avsevärt fler personer blir föremål för övervakning. Det innebär i sin tur att fler kommer att bli föremål för förverkande av villkorligt medgiven frihet. Antalet sådana ärenden i övervakningsnämnderna kommer därför att öka.

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om förlängd provotid och menar att detta, tillsammans med utredningens förslag att det ska föreligga presumtion för övervakning under provotiden, kan innebära en oproportionerlig inskränkning i den enskildes rätt till frihet och säkerhet, särskilt vid kortare fängelsestraff. *Civil Rights Defenders* understryker även vikten av att förslagen inte kombineras med ändringen av presumtionen för villkorlig frigivning, då den sammantagna effekten skulle bli en för stor inskränkning i den enskildes rättigheter.

Integritetsskyddsmyndigheten anser att utredningen inte klargör om den förlängda provotiden och den föreslagna presumtionen för övervakningen kommer att innefatta en utökad personuppgiftsbehandling och i så fall på vilket sätt, samt vilken proportionalitetsbedömning som har gjorts, och menar att detta behöver klargöras i den fortsatta beredningen.

Skälen för förslaget: Nu gällande regler om provotid infördes 1999, efter förslag från Straffsystemkommittén. Kommittén ansåg att provotidens längd bör vara kopplad till det utmätta straffet och att den som dömts för ett lindrigare brott borde bedömas annorlunda även när det gäller provotidens längd. Provotiden föreslogs därför vara beroende av längden på det reststraff som återstår vid den villkorliga frigivningen. För att förverkande av villkorligt medgiven frihet ska framstå som en trovärdig reaktion vid återfall i brott ansågs det dock inte lämpligt att ha alltför korta provotider. Ett års provotid framstod enligt kommittén som lämpligt, en bedömning som delades av regeringen. (SOU 1995:91 s. 365 och 366 och prop. 1997/98:96 s. 128 och 129.)

Den nuvarande ordningen innebär att alla med avtjänandetider om mer än trettio dagar och upp till och med tre år har ett års provotid. Det är således endast vid strafftider som är tre år eller längre som provotidens längd överensstämmer med den återstående strafftiden.

Som utredningen framhåller utgör strafftider upp till och med tre år den absoluta merparten av alla fängelsestraff som döms ut årligen. Under 2023 utdömdes totalt 14 096 fängelsestraff. Av dessa var 9 757 högst ett år, 1 847 mer än ett år men högst två år och 1 019 mer än två år men högst tre år (Brå, tabell 432. Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och fängelsetidens längd i år 2023). I dessa totalt 12 623 fängelsestraff ingår dock även de som döms till de allra kortaste fängelsestraffen (mellan 14 och 30 dagar) som i dag inte får villkorlig frigivning. Under 2023 utgjorde dessa fängelsestraff omkring 27 procent av alla utdömda fängelsestraff (Brå, tabell 430. Domslut med påföljd fängelse efter huvudbrott och fängelsetidens längd i månader).

Provotidens viktigaste funktion är att den utgör den tid till vilka alla relevanta beslut och rättsverkningar är knutna. Det är under provotiden som den dömde kan ställas under övervakning och åläggas föreskrifter. Dessutom är beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet, såväl vid misskötsamhet som vid återfall, kopplade till just provotiden. Ett fängelsestraff är inte heller till fullo verkställt förrän provotiden har gått ut och det inte längre är möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet. En utsträckning av provotiden innebär därmed en skärpning av fängelsestraffet i verkställighetshänseende. Detta bedöms nödvändigt i den skärpning av fängelsestraffets innehåll som nu behöver genomföras.

Det som framför allt motiverar en förlängning av provotiden är att det möjliggör övervakning under längre tid. Som utredningen konstaterar är

återfallsfrekvensen bland dem som döms till korta fängelsestraff hög och det finns därför skäl att intensifiera stödet och kontrollen under längre tid. Detta är särskilt angeläget vid relationsvåld, där det sällan döms ut längre fängelsestraff än högst tre år vilket innebär att prøvotiden normalt sett är ett år. En förlängd prøvotid, vilket är en åtgärd som stärker brottsoffrens ställning, är särskilt motiverad i de fallen.

För den som upprepat har återfallit i brott eller exempelvis befinner sig i ett pågående missbruk och därför är i behov av övervakning och behandling under en längre tid kan en längre prøvotid och mer övervakning i kombination med behandlingsinriktade åtgärder också ha en brottsavhållande effekt, vilket även framhålls av *Polismyndigheten*.

Civil Rights Defenders anser att en förlängd prøvotid i kombination med en presumption för övervakning under prøvotiden kan innebära en oproportionerlig inskränkning i den enskildes rätt till frihet och säkerhet, särskilt vid kortare fängelsestraff. Även *Åklagarmyndigheten* invänder att en övervakning under två år riskerar att leda till en för ingripande reaktion på mindre allvarliga brott som lett till ett kortare fängelsestraff. Den uppfattningen delas inte. Att den som dömts till fängelse efter frigivningen kan få den villkorligt medgivna friheten förverkad under längre tid bedöms vara en ändamålsenlig åtgärd som syftar till att förebygga återfall i brott och en sådan åtgärd bedöms också vara proportionerlig. Förslaget möjliggör dessutom återfallsförebyggande arbete under längre tid, vilket är en ytterligare positiv effekt av förslaget. Frågan om presumption för övervakning behandlas i avsnitt 5.5.

Den förlängda prøvotiden och den föreslagna presumptionen för övervakningen kan, som *Integritetsskyddsmyndigheten* är inne på, komma att innefatta en utökad personuppgiftsbehandling. Det är främst fråga om att personuppgifter kan komma att behandlas under en längre tid, men också att fler uppgifter kan komma att behöva behandlas eftersom fler kommer att ställas under övervakning (se avsnitt 5.5). Detta får mot bakgrund av syftet med förslagen, det vill säga att förebygga återfall i brott, anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen.

Utredningens bedömning att prøvotiden bör förlängas från ett år till två år delas därför. På detta sätt säkerställs att den dömde kan bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid. Dessutom kan misskötsamhet och återfall föranleda förverkande av villkorligt medgiven frihet under en längre tid. Ändringen innebär en förlängd prøvotid för en majoritet av dem som döms till fängelse – i många fall kommer det att röra sig om en fördubbling av prøvotidens längd. För den grupp som i dag inte får villkorlig frigivning kommer ändringen att innebära en ännu kraftigare skärpning av fängelsestraffets innehåll.

5.5 Det införs en presumtion för övervakning under prøvotiden

Förslag: Den villkorliga frigivningen ska vara förenad med övervakning från dagen för frigivningen. Kriminalvården ska dock få besluta att den som friges villkorligt inte ska ställas under övervakning om det saknas anledning att befara att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller om det finns särskilda skäl.

Utredningens förslag stämmer överens med förslaget i utkastet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Brottsofferjouren*, *Brottsoffermyndigheten*, *Kalmar tingsrätt*, *Lunds tingsrätt*, *Solna tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Riksförbundet Unizon* och *Övervakningsnämnden i Göteborg*, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Polismyndigheten bedömer att det kan ha en brottsförebyggande effekt om samtliga personer som döms till tidsbestämda fängelsestraff omfattas av systemet med villkorlig frigivning samtidigt som det finns en presumtion för övervakning och prøvotiden förlängs.

Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK) ser särskilt positivt på förslaget om att införa en presumtion för övervakning eftersom det kan leda till ökad trygghet för den som utsatts för våld.

Sveriges advokatsamfund ställer sig inte bakom förslaget om att det ska införas en presumtion om övervakning för samtliga personer som friges villkorligt utan förespråkar i stället att det ska ske en bedömning i det enskilda fallet om övervakning är nödvändigt eller inte.

Skälen för förslaget: Den villkorliga frigivningen, med tillhörande prøvotid, är en del av verkställigheten av ett fängelsestraff – även om verkställigheten i det skedet sker utanför anstalt. För att den delen av verkställigheten ska få tillräcklig skärpa bör övervakning användas i större utsträckning än i dag. Som utredningen framhåller är övervakningen nämligen en förutsättning för att föreskrifter ska kunna beslutas och det är i praktiken i princip bara mot den som är ställd under övervakning som det är möjligt att ingripa vid misskötsamhet under prøvotiden.

Övervakning, i kombination med stöd och behandling, utgör också en central del av den dömdes anpassning i samhället och ett liv utan kriminalitet. Eftersom övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömda involveras han eller hon i att på bästa sätt fortsätta den förändringsresa som förhoppningsvis påbörjats under tiden i anstalt. Kriminalvården har därtill enligt 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken ett ansvar att samverka med andra myndigheter, och i enlighet med normaliseringsprincipen har även de som är villkorligt frigivna rätt till samhällets stödfunktioner på samma sätt som alla andra i samhället. Under övervakningen åligger det frivården att förmedla det stöd och den hjälp som den frigivne har rätt till, vilket inte sällan är helt nödvändigt för en lyckad återanpassning.

En viktig samhällsskyddsaspekt är således den kontroll över individen som följer med övervakningen. Socialtjänsten och Försäkringskassan och andra myndigheter liksom sjukvården – samhällets stödfunktioner – involveras runt den som friges. Fokus är på hur den dömda på bästa sätt

ska komma tillbaka till samhället utan att återfalla i brott. Denna kontroll är viktig och talar starkt för att övervakning ska ingå som ett normalt led vid villkorlig frigivning.

Återfallsförebyggande åtgärder bör även tillgodose behovet av stöd och hjälp, vilket är möjligt genom ett välutvecklat övervakningsinstitut med tillhörande föreskrifter.

Under 2023 ställdes omkring 87 procent av samtliga som frigavs villkorligt under övervakning (Kriminalvård och statistisk 2023 s. 85). Redan i dag bedöms således en stor majoritet ha ett övervakningsbehov. Framöver kommer dock även personer som döms till de allra kortaste fängelsestraffen att friges villkorligt (se avsnitt 5.3). Den ändringen syftar bland annat till att möjliggöra återfallsförebyggande insatser även efter frigivningen för en mycket återfallsbenägen grupp. För att säkerställa att inte heller den gruppen friges villkorligt utan att ställas under övervakning bör den villkorliga frigivningen i samtliga fall, på samma sätt som i dag gäller för skyddstillsyn enligt 28 kap. 5 §, förenas med övervakning från dagen för frigivningen. Något särskilt beslut om att ställa den frigivne under övervakning kommer därför inte att krävas. Detta bedöms vara en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att öka samhällsskyddet.

Sveriges advokatsamfund invänder att det i stället för en presumtion bör ske en bedömning i det enskilda fallet om övervakning är nödvändigt eller inte. Den bedömningen delas till viss del. För att endast ta Kriminalvårdens resurser i anspråk där de behövs bör det därför vara möjligt att underlåta att ställa den frigivne under övervakning. Om det finns tillräckliga skäl för det bör Kriminalvården få besluta om att undanta den frigivne. Precis som i nuvarande ordning bör det alltid ske en individualiserad bedömning som tar sikte på omständigheter som talar för att övervakning inte behövs. Den som bedöms ha låg risk för återfall i brott enligt vad som närmare utreds inom ramen för verkställighetsplaneringen bör därför kunna undantas från övervakning.

Därtill bör Kriminalvården kunna besluta om att underlåta övervakning om det annars finns särskilda skäl. Den dömde kan vara under övervakning med anledning av en annan påföljd, till exempel en parallellt löpande prøvotid med anledning av skyddstillsyn eller prøvotid från ytterligare ett fängelsestraff. Syftet är att Kriminalvården ska kunna besluta om övervakning på ett sätt som tillvaratar såväl samhällsskyddsintresset som myndighetens resurser på bästa sätt.

Övervakningen ska i enlighet med nuvarande regler bestå under hela prøvotiden om inget annat beslutas, men behovet ska även framöver fortlöpande omprövas och om övervakningen har fungerat under en tid utan anmärkning och därför inte längre behövs ska den kunna upphöra.

6 Ökade möjligheter att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning

6.1 Tydligare reaktioner för misskötsamhet under verkställighet i kriminalvårdsanstalt

Förslag: Föresättningsarna för att skjuta upp villkorlig frigivning utökas. Vid bedömningen av om den villkorliga frigivningen ska skjutas upp ska det vara tillräckligt att det finns skäl mot villkorlig frigivning.

Utredningens förslag: Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans tar upp frågan.

Skälen för förslaget

Föresättningsarna för att skjuta upp villkorlig frigivning utökas

Det finns från samhällets sida ett starkt intresse av att effektivt förhindra återfall i brottslighet. Redan en liten minskning av återfall i brott har betydelse när det gäller att minska de effekter i form av mänskligt lidande och andra olägenheter som brott leder till. Vidare har reducerande effekter för återfall i brott visat sig ha en positiv effekt när det gäller samhällets kostnader. Det är också därför arbetet med att förebygga återfall i brott utgör en viktig del av verkställigheten av fängelsestraff. (Prop. 2018/19:77 s. 21).

Vikten av återfallsförebyggande arbete under verkställigheten återspeglar sig även i ett av Kriminalvårdens huvudsakliga uppdrag. Av 1 kap. 5 § andra stycket fängelselagen framgår att Kriminalvården ska inrikta verkställigheten av ett fängelsestraff på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. Kriminalvården ska för varje intagen bland annat ta fram en individuell verkställighetsplan som 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 (1 kap. 5 § fängelselagen och 6 § fängelseförordningen). Det kan exempelvis handla om deltagande i behandlingsprogram för att komma till rätta med missbruk eller våldsproblematik eller andra åtgärder som skrivits in i behandlingsplanen, såsom kontakt med psykolog eller utbildningsinsatser.

Som utredningen redogör för visar flera studier att ett aktivt och kvalitativt återfallsförebyggande arbete i anstalt och frivård, till exempel genom behandlingsprogram, återfallsförebyggande program och terapi, minskar risken för återfall i brott (SOU 2024:48 s. 656–658).

Att den intagne följer de uppförandekrav som uppställs under verkställigheten, såsom lokala ordningsregler och Kriminalvårdens föreskrifter, kan även det ha en återfallsförebyggande effekt. Som regeringen tidigare har uttalat kan den attityd den dömden har i förhållande till anvisade åtgärder eller hur den dömden sköter sitt deltagande i de återfallsförebyggande åtgärder som tagits in i behandlingsplanen, inte betraktas fristående från den intagnes beteende i övrigt. Den intagnes

generella förhållningssätt under anstaltsvistelsen får 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 prop. 2020/21:18 s. 18). En mer individualiserad verkställighet kan därmed främja de intagnas motivation att förändra sitt beteende och skapa förutsättningar för dem själva att medverka till sin anpassning i samhället.

Den senaste ändringen av reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning genomfördes 2021 (prop. 2020/2021:18). Ändringen innebar dels att det inte längre behöver föreligga synnerliga skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen – det räcker att det föreligger särskilda skäl för att den villkorliga frigivningen ska få skjutas upp – dels utökades möjligheterna att skjuta upp den villkorliga frigivningen vid misskötsamhet i förhållande till återfallsförebyggande åtgärder (26 kap. 6 a § 1 brottsbalken).

Syftet med ändringen var att ge den dömde ett starkt incitament att delta i och fullgöra behandlingar eller programverksamhet i syfte att minska risken för ny brottslighet. Ändringen från synnerliga till särskilda skäl var enligt regeringen nödvändig, eftersom ett bibehållet krav på synnerliga skäl annars skulle innebära en mycket begränsad möjlighet att skjuta upp den villkorliga frigivningen, något som skulle riskera att medföra att syftet med reformen inte uppnåddes (prop. 2020/21:18 s. 18).

Lagändringen från synnerliga till särskilda skäl har ännu inte utvärderats. Det kan dock noteras att andelen som på egen begäran avslutat ett program sjunkit från 19 procent till 9 procent mellan 2020 och 2022 (SOU 2024:48 s. 631). Enligt Kriminalvårdens årsredovisningar för 2023 och 2024 ökade vidare antalet beslut om uppskjuten villkorlig frigivning mellan 2021 och 2024 från 440 till 677 (se årsredovisningarna s. 43 respektive s. 44).

Dessa omständigheter kan tala för att de intagnas vilja till deltagande i behandlingsprogram ökat och att lagstiftningen har fått viss effekt. Att fler ärenden prövades berodde dock bland annat på ett ökat antal klienter i anstalt. År 2021 var medelbeläggningen i anstalt 4 818 klienter, medan den år 2024 var 6 570 klienter, dvs. en ökning med drygt 30 procent. Trots fler ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning 2024 låg andelen individer som fick beslut om detta på samma nivå som både 2023 och 2022, dvs. fyra procent. För 2021 var det tre procent av andelen intagna som fick den villkorliga frigivningen uppskjuten.

År 2024 minskade andelen ärenden som aktualiserades och sedan ledde till beslut om uppskjuten villkorlig frigivning för andra året i rad. Enligt årsredovisningen för 2024 kan det finnas flera anledningar till det, exempelvis att ärenden aktualiseras med en beskrivning av omständigheter som ligger på gränsen för att ett uppskjutande ska bli aktuellt eller att underlaget vid en helhetsbedömning inte är tillräckligt. De flesta beslut om uppskjuten villkorlig frigivning har sin grund i misskötsamhet. Under 2023 var det bara fem procent av ärendena om uppskjutande av villkorlig frigivning som handlade om att en intagen hade misskött, eller inte deltagit i, återfallsförebyggande åtgärder (2023 års årsredovisning). Siffrorna för 2024 är enligt Kriminalvården i det närmaste oförändrade.

De överväganden som regeringen gjort i tidigare förarbeten gör sig alltså gällande. Som anges ovan är det en viktig beståndsdel i ett system med sanktioner vid misskötsamhet att tiden i anstalt kan förlängas genom att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Det är också angeläget att sanktionerna är tillräckligt effektiva. En sträng sanktion understryker vikten av att följa de regler som gäller under verkställigheten, vilket skapar incitament att följa regler för vistelsen och delta i återfallsförebyggande åtgärder. Det är vidare viktigt ur ett trovärdighetsperspektiv att allvarlig misskötsamhet leder till konsekvenser. Ett ökat incitament till skötsamhet i anstalt kan även leda till att riskerna för att anställda och intagna utsätts för hot och våld till följd av en större fängelsepopulation minskar, vilket är risker som bland annat *Kriminalvården*, *Arbetsgivarverket* och *Seko* har uppmärksammat inom ramen för de förslag som har lämnas i betänkandet.

Även med beaktande av de skärpningar som gjorts bör incitamenten för skötsamhet förstärkas. På så sätt kan även förtroendet för systemet stärkas. Det finns därför ett behov av att ge skötsamheten under verkställigheten av ett fängelsestraff i anstalt större betydelse för förutsättningarna att skjuta upp villkorlig frigivning än hittills.

Det bör vara tillräckligt att det finns skäl för att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp

Frågan är vilken nivå av bristande medverkan som bör krävas för att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp. Enligt dagens reglering krävs att det finns särskilda skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen.

Det är i dag möjligt att skjuta upp den villkorliga frigivningen vid en ensaka händelse, om den är tillräckligt allvarlig. Som regel krävs dock flera överträdelser av föreskrifter eller villkor eller att den intagne vägrar att delta i behandling eller programverksamhet som bedömts vara av stor vikt för att minska risken för återfall i brottslighet, för att den villkorliga frigivningen ska skjutas upp. En så restriktiv tillämpning kan inte anses i tillräcklig utsträckning betona vikten av att följa de regler som gäller och för den intagne att ta eget ansvar för att verka för en positiv utveckling. Att även enskilda överträdelser av föreskrifter eller villkor kan föranleda uppskjuten villkorlig frigivning oavsett om de kan klassas som föreskrifter eller villkor av större vikt eller inte torde kunna skapa ytterligare incitament till skötsamhet. Detsamma gäller för vägran att delta i behandling eller programverksamhet som inte bedöms vara av stor vikt. Samtidigt bör naturligtvis inte varje mindre överträdelse av föreskrifter eller villkor eller ovilja att delta i åtgärder leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Det bör krävas att det rör sig om överträdelser av visst allvar. Gränsen för vad som bör anses kunna motivera att skjuta upp den villkorliga frigivningen bör dock vara lägre än i dag. För att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp bör det, till skillnad från vad som gäller i dag, vara tillräckligt att det finns skäl till det.

Skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen kan exempelvis finnas om den dömda vägrar att delta i behandling som bedöms kunna minska risken för återfall i brottslighet, även om behandlingen inte kan anses vara av större vikt. Det kan även finnas skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den intagne beter sig hotfullt eller våldsamt

gentemot sin omgivning eller innehar otillåten utrustning, kommunikationsutrustning eller vapen. Misskötsamhet i förhållande till åtgärder i verkställighetsplanen bör normalt utgöra skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen om det inte är fråga om ringa överträdelser eftersom de åtgärder som tas in i planen som regel har identifierats som särskilt angelägna för den intagne att genomföra.

Man skulle kunna överväga att som en konsekvens av en förändring från särskilda skäl till skäl även förändra synen på själva misskötsamheten, exempelvis genom att inte längre kräva att den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Som anges ovan avses med kravet på att det ska vara fråga om allvarliga åsidosättanden av föreskrifter och villkor främst att det bör vara föreskrifter och villkor av större vikt som den intagne har brutit mot (se prop. 2005/06:123 s. 56). Bedömningen av vad som ska anses utgöra allvarlig misskötsamhet av föreskrifter och villkor av större vikt måste också göras i ljuset av förslaget att det inte längre ska krävas särskilda skäl för att misskötsamheten ska leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Det kommer därför inte krävas lika frekvent misskötsamhet som tidigare eller att den pågår under en lika stor del av verkställighetstiden för att uppskjutande ska bli aktuellt. Vidare bör det vid en enstaka överträdelse ställas lägre krav än tidigare på överträdelsens allvar för att den ensam ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning. En sänkning också av vilken misskötsamhet som omfattas av bestämmelsen riskerar därmed att bli alltför omfattande och leda till en bristande proportion mellan misskötsamhet och konsekvenserna av denna. Någon ändring i detta avseende bör därmed inte ske. Det har inte heller i övrigt framkommit något behov av att justera bestämmelsen på annat sätt än vad som framgår av avsnitt 6.2.

Liksom i dag bör det vid bedömningen av om det finns skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen göras en helhetsbedömning av allt som har inträffat under verkställigheten. Även omständigheter som talar till den intagnes fördel ska beaktas. Allvarlig misskötsamhet bör dock vid helhetsbedömningen få större genomslag än vad som är fallet i dag, även om viss positiv utveckling har kunnat noteras. Om en intagen genomgår en positiv utveckling och under en lång tid inte missköter sig bör det vara möjligt att låta bli att skjuta upp den villkorliga frigivningen om misskötsamheten skett tidigt i verkställigheten och om det varit fråga om misskötsamhet av mindre allvarligt slag. Det bör dock krävas att den intagne efter misskötsamheten påtagligt förbättrat sitt beteende och följt de regler som gäller för verkställigheten.

Det bör i sammanhanget även noteras att en särskild utredare i betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44), som ett led i förslaget om att fängelse ska användas som frihetsberövande påföljd för barn när en sådan påföljd inte kan undvikas, har föreslagit att villkorlig frigivning ska skjutas upp för barn om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning. Som anges ovan i avsnitt 5.1 har regeringen aviserat att sluten ungdomsvård ska utmönstras som påföljd och att unga i åldern 15–17 år i stället kommer att dömas till fängelse. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

6.2 Uppskjuten villkorlig frigivning vid risk för återfall i allvarlig brottslighet

Förslag: Om den dömda avtjänar fängelse i minst fyra år för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid eller fängelse i minst två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form, ska den villkorliga frigivningen skjutas upp om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att han eller hon begår nya brott av allvarligt slag.

När den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag ska det ske med etthundraåttio dagar åt gången eller den kortare tid som är nödvändig för att en strafftid om sextio dagar ska återstå. Ett sådant beslut meddelas av Kriminalvården och får bara meddelas om en utredning med utlåtande om risken för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag har inhämtats. En sådan utredning behöver dock inte inhämtas om det är uppenbart obehövligt. Utredningen ska utföras skyndsamt och ges in till Kriminalvården inom sex veckor från det att beslutet om riskutredning kom in till ansvarig myndighet.

Det ska införas en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om hur en sådan riskutredning ska genomföras.

En intagen som ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet får vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändigt för att utredningen ska kunna genomföras.

Den myndighet som ansvarar för riskutredningen ska ha möjlighet att ta ett urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov på den som genomgår en undersökning om det behövs för att kunna bedöma personens psykiska eller kroppsliga tillstånd. En urinprovtagning får inte utföras eller bevitnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska.

Utredningens förslag: Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans tar upp frågan.

Skälen för förslaget

Risken för återfall bör i vissa fall kunna påverka tidpunkten för villkorlig frigivning

Som anges i avsnitt 6.1 finns ett starkt samhälleligt intresse av att effektivt förhindra återfall i brott. Olika åtgärder kan, i syfte att minska risken för återfall i brott och öka samhällsskyddet, vidtas inom ramen för verkställighet av ett fängelsestraff. En åtgärd är att planera och utforma verkställigheten utifrån deltagande i verksamheter som är ägnade att förebygga återfall i brott samt att stärka kontrollen mot dem som friges villkorligt. Enligt gällande rätt finns möjlighet att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet. I föregående avsnitt föreslås att det ska tillskapas ytterligare incitament för de intagna att följa de villkor och föreskrifter som gäller för verkställigheten samt medverka i återfallsförebyggande åtgärder genom att skärpa reglerna för när den villkorliga frigiv-

ningen ska skjutas upp, se avsnitt 6.1. I avsnittet framgår bland annat att deltagande i Kriminalvårdens program minskar återfallsfrekvensen i brott och att det därför är av stor vikt för att minska brottsligheten i samhället att den intagne har ett starkt incitament att underkasta sig behandling.

En annan möjlig åtgärd som syftar till att stärka samhällsskyddet är att lägga särskilt fokus på den grupp av intagna där återfallsrisken bedöms vara särskilt hög vid tidpunkten för villkorlig frigivning och förlänga den del av straffet som ska avtjänas i anstalt för dessa personer genom att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Ju allvarigare 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 exempelvis upprepade fall av allvarliga våldsbrott, allvarliga sexualbrott eller allvarliga brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk förhindras att under den tiden begå nya brott.

För vissa intagna i anstalt kommer risken för återfall i brottslighet bedömas vara hög även vid tidpunkten för villkorlig frigivning, oavsett genomförd behandling och skötsamhet under anstaltsvistelsen och trots den skärpning som föreslås i föregående avsnitt. Det kan i sådana fall vara motiverat att samhället vidtar åtgärder för att förhindra att dessa personer återfaller i brott genom att de inte friges villkorligt så länge risken bedöms kvarstå. Det gäller i synnerhet om risken för fortsatt brottslighet avser allvarliga brott mot person som orsakar stort mänskligt lidande för enskilda. Sådan brottslighet minskar också tryggheten i samhället och påverkar därmed livskvaliteten för många.

En person som befinner sig på anstalt är förhindrad att begå brott ute i samhället. Studier visar att inkapacitering har en viss inverkan på den samhälleliga brottsnivån, i vart fall om ett betydande antal individer är frihetsberövade. Effekten blir störst om straffskärpningarna riktas mot de mest brottsaktiva personerna (se Ahlberg, Inkapacitering: Effekter av förändrade strafftider, Brå-rapport 1990:7 och SOU 1993:35 del B s. 51–53 samt prop. 1982/83:85 s. 30 för äldre forskning som talar i den riktningen). Att risk för återfall i brottslighet ska beaktas som skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning torde vidare ytterligare kunna öka incitamenten för den intagne att delta i återfallsförebyggande åtgärder och motivera skötsamhet under anstaltsvistelsen. En ändring som innebär att risken för återfall i allvarlig brottslighet ges betydelse för när den dömda släpps ut i samhället igen kan även öka allmänhetens förtroende för rättssystemet.

Under de senaste åren kan konstateras en tydlig uppgång av grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar, vilket även påverkar samhället i större utsträckning än tidigare. Detta har ökat behovet av åtgärder som syftar till att stärka samhällsskyddet (se ovan avsnitt 4.2). Det finns därför sammantaget starka skäl att införa en reglering som möjliggör att den dömda avtjänar en större del av ett utdömt fängelsestraff i anstalt vid risk för återfall i brott.

En åtgärd som innebär att intagna som bedöms ha en hög risk att begå nya brott – men som ännu inte har gjort det – ska avtjäna längre tid i anstalt än andra intagna, kan sägas utgöra ett avsteg från principen om likabehandling och kan, om åtgärden är mer ingripande än syftet med inskränkningen kräver, även strida mot proportionalitetsprincipen. Även om det bör beaktas att det sker inom ramen för det straff som domstolen

bestämt måste åtgärder mot enskilda av det aktuella slaget, som syftar till att öka samhällsskyddet, därför noga vägas mot den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Det kan också i vissa fall vara en nackdel att hela strafftiden avtjänas utan villkorlig frigivning. Detta gäller särskilt eftersom Kriminalvården då mister möjligheten att använda återfallsförebyggande insatser eller kontrollåtgärder efter frigivningen. I detta sammanhang bör dock nämnas Kriminalvårdens uppdrag att utforma verkställigheten så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och för att motverka negativa följder av frihetsberövandet. Mot slutet av anstaltstiden är målet vidare att verkställigheten ska vara alltmer inriktad på frigivningsförberedande åtgärder, till exempel genom särskilda utslussningsåtgärder för att på bästa sätt minska risken för återfall i brott och för att förbereda den dömda för ett liv utanför anstalt (se bland annat kap. 10 och 11 i KVFS 2011:1, FARK Fängelse).

Vid särskilt allvarlig brottslighet bedöms samhällets behov av skydd väga så pass tungt att det är motiverat att ta hänsyn till risken för återfall i brott vid bedömningen av när villkorlig frigivning bör ske. Tillämpningsområdet bör dock av de skäl som anges ovan inskränkas till fall där behovet av samhällsskydd kan anses väga särskilt tungt och inte vara mer ingripande än nödvändigt.

Risken för återfall i brott bör endast beaktas för intagna som avtjänar långa fängelsestraff

Som konstateras ovan behöver tillämpningsområdet för en reglering som innebär att den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av en risk för återfall utformas så att reglerna dels omfattar de fall där kravet på samhällsskydd i allmänhet får anses göra sig särskilt starkt gällande, dels så långt som möjligt tillgodoser kraven på förutsebarhet, likabehandling och proportionalitet. Ett sådant allmänintresse får anses föreligga i de fall där den dömda har begått allvarlig brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid.

Med brottslighet mot annans liv, hälsa, frihet eller frid avses sådana gärningar som utgör brott mot en annan person såsom mord, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, våldtäkt eller andra sexualbrott. Även exempelvis rån, grovt rån, mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse kan omfattas om det vid gärningen förelegat fara för människors liv. Det rör sig alltså i huvudsak om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, men även andra brott där våld, allvarliga hot om våld eller frihetsberövande ingår som moment i gärningen kan träffas av definitionen.

Att vid uppskjutande av villkorlig frigivning med anledning av risk för återfall i brott, avgränsa reglerna till att träffa dem som avtjänar fängelsestraff för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid och där intresset av samhällsskydd gör sig särskilt starkt gällande framstår därför som väl avvägt.

Det kan övervägas om det finns skäl att, liksom vid bedömningen av om rättspsykiatrisk vård ska förenas med särskild utskrivningsprövning, även här inkludera brott som i större utsträckning skapar abstrakt fara, till exempel vapenbrott, narkotikabrott och grova egendomsbrott, i bedömningen (se propositionen Om psykiatrisk tvångsvård m.m.,

prop. 1990/91:58 s. 534 och 535). Som anges ovan finns för den nu föreslagna regleringen starka skäl att göra tillämpningsområdet snävt. Samhällsskyddsintresset är generellt sett inte lika påtagligt i förhållande till brott som skapar abstrakt fara som vid brott mot liv, hälsa, frihet och frid, förutom i de fall där brottsligheten har utövats i organiserad form. När det gäller den vinstdrivande brottslighet som förekommer i kriminella nätverk intar narkotikabrottsligheten en särställning och är överlag den vinningsbrottslighet som dominerar. Sådan narkotikaförsäljning som bland annat kriminella nätverk i utsatta områden står bakom medför otrygghet och leder ofta till våldsutövning. Därtill har många kriminella nätverk en tydlig gemensam nämnare i form av den vålds- och hotbrottslighet som de utövar och det så kallade våldskapital som de besitter. Skjutningar och andra allvarliga våldsdåd är kännetecknande för konflikter inom den kriminella miljön och innebär risker och otrygghet även för utomstående (propositionen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, prop. 2022/23:53 s. 27). Det finns därför starka skäl att även låta brott som har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form omfattas av regleringen.

Det bör, mot bakgrund av intresset av förutsebarhet och likabehandling, tydligt framgå av lagtexten när uppskjuten villkorlig frigivning på grund av en risk för återfall i brott kan aktualiseras. Brott som riktar sig mot de angivna skyddsintressena bör därmed pekas ut i lagtexten.

Reglerna bör av de skäl som anges ovan enbart träffa personer som avtjänar fängelsestraff av en viss längd. En avgränsning som innebär att reglerna omfattar intagna som avtjänar fängelse i minst fyra år för brott mot liv, hälsa, frihet eller frid leder till att personer som dömts för mycket allvarlig brottslighet som mord, dråp och synnerligen grov misshandel regelmässigt kommer att tillhöra den kategori intagna som, vid risk för återfall, kan få avtjäna en längre tid av straffet i anstalt. Även livstidsdömda vars straff omvandlats till fängelse på viss tid kommer att omfattas av regleringen. Vid flerfaldig brottslighet är det tillräckligt att avtjänandet till någon del avser brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid för att reglerna ska bli tillämpliga, så länge den sammanlagda strafftiden är minst fyra års fängelse. Genom förslaget träffas även den som har dömts till kortare straff än fängelse i fyra år om han eller hon till följd av flera straff som ska verkställas samtidigt ska avtjäna en sammanlagd fängelsetid om minst fyra år.

Som anges ovan får intresset av samhällsskydd även anses göra sig särskilt starkt gällande när det gäller brottslighet som har utövats i organiserad form, såsom exempelvis vid grov vapenbrottslighet och grov narkotikabrottslighet. För att kunna motverka den organiserade brottsligheten måste de straffrättsliga verktygen vara ändamålsenligt utformade. Flera mycket allvarliga brott som inte sällan utövas i organiserad form har ett lägre minimistraff och leder i genomsnitt till kortare straff än fängelse i fyra år. Grovt narkotikabrott, grovt övergrepp i rättssak och människohandel har exempelvis ett minimistraff om två års fängelse. Mot denna bakgrund bör regleringen omfatta intagna som avtjänar fängelse i minst två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form. Även när det gäller brott mot liv, hälsa, frihet eller frid är en lägre tröskel motiverad när brottsligheten begås i en sådan kontext. Vid flerfaldig brottslighet är det tillräckligt att avtjänandet

till någon del utgör brott som har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form för att reglerna ska bli tillämpliga, så länge den sammanlagda strafftiden är minst två års fängelse.

Avgränsningarna får anses vara väl avvägda när det gäller intresset av samhällsskydd vid allvarlig brottslighet i förhållande till intresset av likabehandling och proportionalitet. I sammanhanget bör noteras att det för dömda som avtjänar fängelse i minst fyra år och, om det finns särskilda skäl, dömda som dömts till fängelse i lägst två år, redan träffas av regler som syftar särskilt till att upprätthålla kravet på samhällsskydd. För dessa dömda ska det, under vissa förutsättningar, beslutas om särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, vistelse eller utanför anstalt och särskilda utslussningsåtgärder (1 kap. 7 § fängelselagen).

Det har även övervägs en alternativ reglering som innebär att villkorlig frigivning ska skjutas upp för den som har dömts till fängelse i minst fyra år respektive två år (om det föreligger en risk att han eller hon begår nya brott av allvarligt slag). En reglering där tillämpligheten knyts till domens innehåll och längd och därmed inte kan påverkas av senare tillkommen avtjänandetid kan i någon mån tänkas förenkla tillämpningen för den verkställande myndigheten. Förslaget skulle dock även innebära att tillämpningen kopplas till praktiska frågor utanför den dömdes kontroll, såsom när och hur åtal väcks och vad som prövas genom en och samma dom. Detta skulle riskera att leda till bristande förutsebarhet och att principen om likabehandling åsidosätts. Övervägande skäl talar därför för att villkorlig frigivning bör kunna skjutas upp om den dömda avtjänar fängelse i minst fyra år för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid eller i minst två år för brottslighet som har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form.

Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om det finns en konkret och beaktansvärd risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag

Det kan hävdas att det för en person som har begått ett brott i princip alltid finns en risk att personen återfaller i brottslighet. Att det finns en abstrakt risk för återfall bör dock inte vara tillräckligt för att den villkorliga frigivningen ska kunna skjutas upp. För att risk för återfall i brott ska kunna beaktas som skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen bör det i stället krävas att det är fråga om en kvalificerad risk och att risken avser brottslighet av allvarligt slag.

Risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag har enligt gällande rätt betydelse för prövningen av en ansökan om omvandling av fängelse på livstid till ett tidsbestämt fängelsestraff. Riskbedömningen och betydelsen av återfallsrisken ska enligt förarbetena i de fallen avgöras från fall till fall. Det anges vidare att en ansökan om omvandling ska avslås om det föreligger en konkret och beaktansvärd risk för återfall i allvarlig brottslighet (propositionen Lag om omvandling av fängelse på livstid, prop. 2005/06:35 s. 39 och 60). Vad en konkret och beaktansvärd risk innebär klargörs inte närmre, men det framhålls att det är ett lägre krav än påtaglig risk (prop. 2005/06:35 s. 39). Enligt Högsta domstolen ska riskbedömningen i en omvandlingsprövning grundas på konkreta omständigheter som direkt kan hänföras till den dömda. För att risken ska

anses vara konkret och beaktansvärd är det heller inte tillräckligt att det allmänt sett inte kan uteslutas att den dömda skulle kunna återfalla i allvarlig brottslighet (NJA 2008 s. 579 I).

Ett krav på att det ska föreligga en konkret och beaktansvärd risk framstår som en väl avvägd risknivå. På motsvarande sätt som gäller vid omvandling av livstidsstraff bör risken därmed vara konkret och beaktansvärd för att kunna beaktas inom ramen för en prövning om villkorlig frigivning ska skjutas upp. Vad som närmare utgör en konkret och beaktansvärd risk för återfall får, liksom vid prövningen om omvandling av livstidsstraff, bedömas från fall till fall. Riskbedömningen bör därvid grundas på konkreta omständigheter som är direkt hänförliga till den dömda. Allvaret i det begångna brottet, liksom vilka typer av handlingar det varit fråga om och allvaret i dessa, kan vara av betydelse för värderingen av återfallsrisken. Andra moment som bör ingå i prövningen är den dömdes beteende, sociala situation och personliga utveckling. Bland annat med hänsyn till att den villkorliga frigivningen inte kan skjutas upp under längre tid än vad som motsvarar den återstående strafftiden bör intresset av samhällsskydd endast kunna beaktas under en begränsad tid inom ramen för ett tidsbestämt straff. Det bör därför krävas att risken avser återfall som bedöms föreligga i någorlunda närtid.

Vid prövningen av omvandling av livstidsstraff och vid frågan om rättspsykiatrisk vård ska förenas med särskild utskrivningsprövning ska risken vara kopplad till återfall i brottslighet av allvarligt slag. Högsta domstolen har uttalat att vad som ansetts vara brottslighet av allvarligt slag i fråga om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning bör kunna tjäna som vägledning även enligt omvandlingslagen (NJA 2008 s. 579 I). I förarbetena till regleringen om rättspsykiatrisk vård framgår att särskild utskrivningsprövning i första hand bör komma i fråga när riskbedömningen avser brott som riktar sig mot eller innebär fara för annans liv, hälsa eller personliga säkerhet. Det framgår vidare att särskild utskrivningsprövning kan komma i fråga även när återfallsrisken avser grova egendomsbrott, som grov stöld eller grov skadegörelse, exempelvis genom anläggande av brand, liksom vid narkotikabrottslighet, spioneri och andra brott som inte kan sägas direkt drabba någon enskild (prop. 1990/91:58 s. 533).

Avsikten är att beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för ny brottslighet ska användas i de fall intresset av samhällsskydd gör sig särskilt gällande. Det är därför även vid en prövning om villkorlig frigivning ska skjutas upp nödvändigt att begränsa prövningen till viss brottslighet. En avgränsning till brottslighet av allvarligt slag framstår som lämplig utifrån bestämmelsens syfte.

Den praxis som har tillkommit kring motsvarande begrepp i omvandlingslagen och i fråga om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning bör i allt väsentligt kunna tjäna som vägledning även vid bedömning av frågor om uppskjuten villkorlig frigivning. Med brottslighet av allvarligt slag avses, som anges ovan, främst brott som riktar sig mot eller medför fara för någon annans liv eller hälsa eller personliga säkerhet.

Frågan om brottsligheten är tillräckligt allvarlig för att beaktas bör göras utifrån en helhetsbedömning och med utgångspunkt i de gärningar som den dömda avtjänar straff för samt dennes tidigare brottslighet. Det måste

inte vara fråga om likartad brottslighet för att det ska röra sig om brottslighet av allvarligt slag. Att brottsligheten ska vara allvarlig innefattar ett krav på att det ska vara brottslighet som har ett relativt högt straffvärde.

Den villkorliga frigivningen ska vid risk för återfall i allvarlig brottslighet skjutas upp i 180 dagar

Det som i dag avgör hur lång tid den villkorliga frigivningen ska skjutas upp när det föreligger särskilda skäl för uppskjutande, är arten och omfattningen av den missskötsamhet som föranlett att den villkorliga frigivningen skjuts upp. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst 180 dagar åt gången (26 kap. 7 § brottsbalken). Som anges i avsnitt 6.1 skapar en sådan ordning incitament för den intagne att delta i anvisade åtgärder och efterfölja de föreskrifter och villkor och som gäller för vistelsen.

Bedömningen som ska göras vid ett beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen med anledning av den intagnes risk för återfall i brott kommer att skilja sig från den som görs vid uppskjuten villkorlig frigivning på grund av missskötsamhet eller bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärder i flera hänseenden. Bland annat kommer vissa av de faktorer som ligger till grund för en bedömning om den villkorliga frigivningen ska skjutas upp med anledning av en konkret och beaktansvärd risk för återfall i brott inte förändras under anstaltsvistelsen och heller inte vara möjliga för den intagne att påverka. Detta gäller exempelvis den dömdes tidigare brottslighet. Syftet med den nu föreslagna ordningen är därtill delvis ett annat än för den befintliga regleringen.

Det kan av den anledningen framstå som naturligt att låta de som bedöms ha en konkret och beaktansvärd risk för återfall i brott avtjäna hela fängelsestraffet i anstalt. En sådan ordning skulle emellertid innebära att dessa personer inte kommer att omfattas av de övervaknings- och kontrollmöjligheter som syftar till återanpassning i samhället och som systemet med villkorlig frigivning och prøvotid bygger på. Detta är inte önskvärt, särskilt för den aktuella gruppen av intagna, för vilka övervakning och kontrollåtgärder är av särskild betydelse. I stället bör tiden som den villkorliga frigivningen skjuts upp ske enligt en annan ordning.

En möjlig lösning skulle vara att den villkorliga frigivningen skjuts upp enligt en förhöjd kvotdel. Ett sådant system är förutsägbart och uppfyller kraven på likabehandling. Därtill skulle en sådan ordning innebära att alla intagna blir föremål för de kontrollåtgärder som systemet med villkorlig frigivning bygger på. En ordning där den nya frigivningstidpunkten baseras på den utdömda strafftiden kan å andra sidan uppfattas som en ytterligare reaktion på den brottslighet som ska avtjänas genom straffet, vilket inte är önskvärt. Inte heller medger ett sådant system något utrymme för att beakta omständigheterna i det enskilda fallet.

Övervägande skäl talar i stället för att införa en ordning där den villkorliga frigivningen skjuts upp viss tid, likt nu gällande regler. En klar fördel med en sådan ordning är att den villkorliga frigivningen kan skjutas upp ytterligare i de fall då återfallsrisken är oförändrad vid den nya frigivningstidpunkten. En sådan ordning lämnar även utrymme för att ta

hänsyn till en minskad risk för återfall och därigenom skapa incitament till skötsamhet, exempelvis genom deltagande i behandlingsprogram, eller annan positiv utveckling hos den dömda.

Ur ett förutsebarhets- och likabehandlingsperspektiv bör en schabloniserad tidsperiod som den villkorliga frigivningen ska skjutas upp fastställas. Det är angeläget att en förnyad riskbedömning kan göras inom rimlig tid. Sex månader framstår därmed som en väl avvägd tidsperiod för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning med anledning av den intagnes risk för återfall i brottslighet. Om återfallsrisken kvarstår efter denna tid bör tidpunkten för villkorlig frigivning åter kunna skjutas upp med ytterligare sex månader åt gången.

Risken för återfall i brott kommer i många fall att vara densamma när den nya frigivningstidpunkten närmar sig. Det kan dock, som tidigare konstaterats, vara förenat med vissa nackdelar om den dömda avtjänar hela straffet i anstalt och därmed inte kan åläggas föreskrifter och övervakas elektroniskt efter frigivningen. Det bör typiskt sett gälla med särskild styrka för dem som fått sin villkorliga frigivning uppskjuten på grund av risk för ny brottslighet. För att undvika att denna kategori av intagna inte kan stå under Kriminalvårdens kontroll efter frigivningen bör villkorlig frigivning med anledning av den intagnes risk för återfall i brott som längst kunna skjutas upp till dess att två månader av strafftiden kvarstår. En sådan lösning bedöms bättre tillgodose behovet av samhällsskydd än att låta straffet bli helt verkställt innan frigivningen, och den får också anses vara proportionerlig. Det kan i detta avseende noteras att det inte heller enligt gällande rätt bör komma i fråga att skjuta upp den villkorliga frigivningen så mycket att hela den utdömda strafftiden kommer att avtjänas i anstalt annat än i undantagsfall (se exempelvis prop. 2005/06:123 s. 74). Såvida det inte finns skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av misskötsamhet som inte beaktats vid tidigare beslut att skjuta upp frigivningstidpunkten ska alltså villkorlig frigivning alltid ske senast när minst två månader av strafftiden återstår.

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning ska fattas av Kriminalvården

Beslut om att skjuta upp villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk hör till verkställigheten av ett fängelsestraff. Som framgår ovan är det Kriminalvården som beslutar i frågor om uppskjutande av villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken (26 kap. 9 §). Det finns därmed inom Kriminalvården väl utarbetade rutiner för hantering av beslut som rör uppskjuten villkorlig frigivning.

Beslutsordningen för beslut om att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk bör motsvara den som gäller när ett sådant beslut föranleds av den intagnes misskötsamhet eller bristande deltagande i återfallsförebyggande åtgärder. Det innebär att beslutet bör fattas av Kriminalvården. Beslutet kommer därmed även att omfattas av de regler om överklagande, rätten till offentligt biträde och det skyndsamhetskrav som ställs på ärenden av det aktuella slaget.

Som framgår nedan bör Kriminalvården innan ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning meddela inhämta ett utlåtande om risken för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Ett skäl att inhämta en utredning

om risk för nya brott kan föreligga om Kriminalvården inför villkorlig frigivning beträffande en intagen som omfattas av regleringen bedömer att risken för återfall i allvarlig brottslighet är hög. Det kan exempelvis vara fråga om en intagen som meddelats särskilda villkor på grund av risken för nya brott. Även de bedömningar som har gjorts i fråga om frigivningsförberedande åtgärder bör kunna beaktas. En anledning att inhämta en riskbedömning kan exempelvis vara att den intagne på grund av risken för återfall överhuvudtaget inte varit föremål för några frigivningsförberedande åtgärder i form av successiv utslussning genom placering i lägsta säkerhetsklass, permissioner eller särskilda utslussningsåtgärder, eller om sådana åtgärder på grund av återfallsrisken varit förenade med särskilda kontrollinsatser. Kriminalvårdens utredningar och den intagnes misskötsamhet under verkställigheten bör även kunna beaktas inom ramen för bedömningen.

Beslut om uppskjutande av villkorlig frigivning på grund av återfallsrisk bör ske i ett sent skede av verkställigheten för att en så stor del av verkställigheten som möjligt ska kunna beaktas i bedömningen. Beslutet måste dock även meddelas i god tid före planerad dag för villkorlig frigivning. Det ankommer på Kriminalvården att upprätta närmare rutiner för hur handläggningen av frågor om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för återfall i brott ska gå till.

En utredning om risk för återfall i allvarlig brottslighet ska inhämtas inför beslut om uppskjuten villkorlig frigivning

Frågan om riskbedömningars tillförlitlighet har analyserats i tidigare betänkanden. Forskning visar att riskbedömningar är förenade med vissa osäkerhetsmoment.

I detta sammanhang bör dock noteras att riskbedömningar är tämligen vanligt förekommande inom rättsväsendet. Bland annat kan risken för återfall ha betydelse vid rättens beslut om häktning, rättens möjligheter att besluta om särskild utskrivningsprövning i samband med rättspsykiatrisk vård och vid bedömningen av om fängelse på livstid ska omvandlas till ett tidsbestämt straff enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid. Bedömning av risk för återfall i brott sker även vid flera av Kriminalvårdens åtgärder, till exempel inför beslut om övervakning i frivård, anstaltsplacering, utslussningsåtgärder, permissioner samt besöks- och telefontillstånd.

Med hänsyn till de svårigheter som är förenade med riskbedömningar bör tillämpningsområdet för en ordning som bygger på sådana bedömningar som ovan konstateras för att anses proportionerliga begränsas till att endast gälla i sådana situationer där intresset av samhällsskydd gör sig särskilt starkt gällande. Det är vidare viktigt att en sådan ordning utformas så att det alltså finns ett tydligt incitament för den dömda att under tiden i anstalt sköta sig och arbeta för en positiv utveckling och anpassning till ett liv i samhället. Det måste även säkerställas att riskbedömningen sker på ett så tillförlitligt sätt som möjligt och att de metoder som används är vetenskapligt beprövade.

Det är Rättsmedicinalverket som ansvarar för att utredningar om risk för återfall i brottslighet i samband med omvandling av livstidsstraff enligt omvandlingslagen. Regeringen anförde i förarbetena till omvandlings-

lagen att utredningar om risk för återfall i brottslighet inte bör utföras av Kriminalvården utan av något annat organ med särskild kompetens (prop. 2005/06:35 s. 51). Riskbedömningar utförs i mycket stor utsträckning inom Kriminalvården. De nu föreslagna reglerna är emellertid mycket ingripande och det finns därmed skäl att låta utredningen genomföras av ett organ med särskild kompetens, även om beslutet om uppskjutande av villkorlig frigivning fattas av Kriminalvården.

För att ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för nya brott av allvarligt slag ska få meddelas bör det som huvudregel ha inhämtats en utredning med utlåtande om risken för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag. I vissa fall bör det emellertid inte krävas att en sådan utredning inhämtas på nytt för att ett beslut ska få meddelas. Så kan exempelvis vara fallet om det vid en utredning sex månader tidigare har konstaterats att risken för ny brottslighet av allvarligt slag är mycket hög och att det inte har kunnat vidtas några åtgärder i syfte att minska risken. Det bör därför införas en möjlighet för Kriminalvården att underlåta att inhämta en utredning när det är uppenbart obehövligt.

Utlåtandet bör ge ett så gott underlag som möjligt för den prövning som den beslutande myndigheten har att göra i fråga om det föreligger en konkret och beaktansvärd risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag. Riskutredningen och utlåtandet bör därmed innefatta en utförlig redogörelse för de omständigheter som ligger till grund för bedömningen. Det bör dock vara upp till den verkställande myndigheten att närmare utforma hur riskbedömningen ska utföras och hur utlåtandet ska utformas.

Det följer av 8 kap. 7 § regeringsformen att regeringen kan bestämma vilken myndighet som ska utföra en sådan utredning. Även frågan hur en riskbedömning ska genomföras bör regleras på lägre normnivå än lag. Det bör därför införas en upplysning om att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur en sådan utredning ska genomföras.

Frågan om den intagne är eller har varit påverkad av olika substanser kan ha betydelse för riskbedömningen. Genom sådan kunskap ökar möjligheten att korrekt bedöma den misstänktes psykiska och kroppsliga tillstånd, vilka kan vara av stor betydelse för återfallsrisken. Det är också viktigt att ha sådan kunskap för att kunna ange riskreducerande åtgärder, till exempel särskild behandling eller behandlingsåtgärder, i utlåtandet.

I syfte att få ett erforderligt underlag om den undersökte har ett missbruk eller annat bruk av substanser som kan vara av betydelse för riskbedömningen ska i likhet med vad som gäller enligt 5 b § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning och 7 a § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. införas en möjlighet att få ta ett urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov på honom eller henne. På så sätt ges en möjlighet att ta sådana prover av utredningsskäl utan den intagnes samtycke, vilket är nödvändigt för att den myndighet som ansvarar för utredningen ska ha ett så bra underlag som möjligt för riskbedömningen och för en rättssäker process.

Samma frister som vid rättspsykiatrisk undersökning bör gälla, vilket innebär att utlåtandet om risk ska redovisas inom sex veckor.

Det kan förekomma att en utredning om risk för återfall i brottslighet till någon del, eller i sin helhet, behöver utföras på en annan plats än på

anstalten där den intagne vistas. Exempelvis om särskild utrustning behövs för utredningens genomförande eller om utredningen behöver genomföras på särskild vårdavdelning. Det bör därmed, i likhet med vad som gäller för utredningar om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § omvandlingslagen, införas en bestämmelse i fängelselagen om att den intagne som ska genomgå en riskutredning får vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndigheten som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändigt för att utredning ska kunna genomföras.

6.3 Det ska införas en skyldighet att lämna uppgifter som behövs för genomförandet av en riskutredning

Förslag: Det ska införas en bestämmelse som syftar till att säkerställa att den myndighet som ansvarar för riskutredningen ska kunna få tillgång till de uppgifter som behövs för att kunna göra fullständiga riskbedömningar av så hög kvalitet som möjligt i de fall Kriminalvården beslutar om att inhämta en riskutredning. Sådana uppgifter om den dömd som behövs för genomförandet av en riskutredning ska lämnas ut av

1. Försäkringskassan, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen,

2. Arbetsförmedlingen, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 28 kap. 11 eller 12 § samma lag,

3. Kriminalvården, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § samma lag,

4. Migrationsverket, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § samma lag,

5. Totalförsvarets plikt- och provningsverk, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 38 kap. 1 § första stycket 1, 2, 3 eller 5 samma lag, och

6. den som bedriver verksamhet där det gäller sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ eller 26 kap. 1 § samma lag eller tystnadsplikt enligt 29 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, 17 kap. 11 § socialtjänstlagen eller 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen, trots sekretess eller tystnadsplikt.

Utredningens förslag: Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans tar upp frågan.

Skälen för förslaget: Sekretess enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden då fråga är om annan medicinsk verksamhet än hälso- och sjukvård, exempelvis rättspsykiatrisk undersökning. Även de riskutredningar som föreslås med anledning av uppskjutande av villkorlig frigivning vid risk för återfall i allvarlig brottslighet kommer åtminstone delvis att omfattas av denna sekretessbestämmelse. Precis som vid riskbedömningar vid omvandling av fängelse på livstid till tidsbestämt straff samt vid rättspsykiatriska undersökningar är det

nödvändigt att den myndighet som ansvarar för utredningen ges möjlighet att inhämta det underlag för bedömningen som krävs.

Myndigheterna har redan i dag möjlighet att lämna ut vissa uppgifter med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 §, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen är emellertid inte tillräcklig för att säkerställa att den myndighet som ansvarar för riskutredningen får del av alla de uppgifter som behövs för att kunna göra fullvärdiga riskbedömningar. Behovet av uppgifter från de aktuella myndigheterna bedöms väga tyngre än det intrång i den personliga integriteten som uppgiftslämnandet kan innebära. Det bör därför införas en uppgiftsskyldighet som möjliggör för myndigheter att lämna över sådana uppgifter (jfr prop. 2022/23:82).

Genom den utredande myndighetens rätt att ta del av uppgifterna uppkommer en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § första stycket bryter den sekretess som kan gälla för uppgifterna. För att undvika onödiga integritetsintrång bör uppgiftsskyldigheten inte vara mer omfattande än nödvändigt. Uppgiftsskyldigheten bör därför endast bryta sådan sekretess som gäller enligt vissa utpekade bestämmelser. Därtill begränsas intrånget i den personliga integriteten av att den mottagande myndigheten ska ha ett behov av uppgifterna. Uppgiftsskyldigheten innefattar ett liknande uppdrag och bör avse samma uppgifter som anges i 14 och 14 a §§ lagen om rättspsykiatrisk undersökning. Den kommunala familjerådgivningen, med dess särskilda förtroendesekretess, bör exempelvis inte omfattas av uppgiftsskyldigheten (prop. 1990/91:58 s. 284). Det integritetsintrång som kan uppstå om den myndighet som ansvarar för utredningen får tillgång till uppgifter från de utpekade myndigheterna framstår sammantaget som förhållandevis begränsat.

7 Reaktionerna vid återfall i brott och misskötsamhet efter villkorlig frigivning skärps

7.1 Hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas vid återfall i brott under prövotiden

Förslag: Det ska förtydligas att huvudregeln vid återfall i brott under prövotiden är att hela den villkorligt medgivna friheten ska förverkas. Det ska också förtydligas att rätten, som ett av de särskilda skälen för att inte förverka eller för att förverka endast en del av den villkorligt medgivna friheten, får beakta om lång tid har förflutit mellan brotten eller mellan tidpunkten för den villkorliga frigivningen och den nya brottsligheten.

Det ska inte längre vara formellt möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet om rätten beslutar att en tidigare utdömd påföljd ska avse också tillkommande brottslighet (så kallad konsumtionsdom).

Utredningens förslag stämmer överens med förslaget i utkastet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Brottsoffermyndigheten*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Eskilstuna tingsrätt*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Kalmar tingsrätt*, *Kriminalvården*, *Polismyndigheten*, *Svea hovrätt*, *Sveriges Domareförbund* och *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har ingenting att invända mot utredningens förslag.

Göta hovrätt föreslår att förverkande av villkorligt medgiven frihet också ska kunna ske i samband med beslut om undanröjande av skyddstillsyn liksom vid undanröjande av frivårdspåföljd med alternativstraff som en hovrätt dömt ut i stället för tingsrättens tidigare dom på fängelse, där tingsrätten även har beslutat om förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Göteborgs tingsrätt anser att det bör förtydligas om förslaget är avsett att leda till en förändrad tillämpning på så sätt att helt förverkande beslutas i större utsträckning och i så fall en utveckling av vilka situationer som möjligheten till undantag från huvudregeln om helt förverkande är avsedd för.

Stockholms tingsrätt har inga principiella synpunkter på förslagen men anför att den föreslagna ändringen kommer att innebära en avsevärd skärpning när det gäller hur stor del av en villkorligt medgiven frihet som ska förklaras förverkad i de fall där bestämmelsen är tillämplig.

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen) är kritiskt till förslaget och efterfrågar evidens för att förslaget minskar risken för återfall.

Skälen för förslaget

Det ska förtydligas att hela den villkorligt medgivna friheten som huvudregel ska förverkas vid återfall i brott under prövotiden

Reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet vid återfall i brott har varit föremål för ett flertal reformer sedan systemet med villkorlig frigivning infördes i svensk rätt. I början gällde att den villkorligt medgivna friheten skulle återkallas om den frigivne misskötte sig och förklaras förverkad om han eller hon dömdes för nytt brott under prövotiden till fängelse eller straffarbete (se prop. 1906:49 s. 12, 59 och 60). År 1979 infördes en möjlighet till delförverkande och presumptionen för förverkande i de fall domstolen dömde särskilt till fängelse på viss tid för ny brottslighet togs bort (propositionen om ändring i brottsbalken, m.m., prop. 1978/79:212 s. 79 och 80). År 1989 kompletterades bestämmelserna för att tydligare markera att sambandet mellan ny brottslighet och tidigare brottslighet skulle beaktas vid beslut om förverkande skulle ske helt, delvis eller inte alls. Bestämmelserna var dock alltjämt fakultativa. (Propositionen om ändring i brottsbalken m.m., prop. 1987/88:120 s. 49, 50 och 89.)

De nuvarande reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet vid två tredjedelar av strafftiden trädde i kraft den 1 januari 1999. I förarbetena framhölls förverkandets stora fördelar som återfallsskärpande åtgärder, bland annat genom att det från början står klart både hur mycket den dömde riskerar i återfallsskärpning och under vilken tid en sådan

skärpning kan vara aktuell. Det framhölls också att pedagogiken i systemet är mycket tydlig. Återfalls-skärpningen skulle därför i så stor utsträckning som möjligt styras över till möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet. (Prop. 1997/98:96 s. 133–135.)

Genom lagändringarna 1999 infördes en presumtion för förverkande av hela den villkorligt medgivna friheten om den dömda återfaller i brott under prövotiden. Som särskilda skäl för att helt eller delvis underlåta förverkande skulle rätten få beakta om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare var av lindrig beskaffenhet, om lång tid förflutit mellan brotten eller om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt (prop. 1997/98:96 s. 133–135). I författningskommentaren uttalas dock att det, till skillnad från vad som tidigare gällde, finns en presumtion för att förverkande av villkorligt medgiven frihet – helt eller delvis – ska ske om brottet har begåtts under prövotiden och inte särskilda skäl talar emot ett förverkande (prop. 1997/98:96 s. 197).

Som utredningen konstaterar råder det olika uppfattning i doktrin och praxis i frågan om vad presumtionen avser, det vill säga om det som avses är att den villkorligt medgivna friheten helt ska förverkas och att delförverkande eller inget förverkande alls utgör undantag från huvudprincipen, eller om presumtionen avser att någon form av förverkande ska ske, helt eller delvis, men att inget av de två alternativen har företräde.

Till skillnad från *Göteborgs tingsrätt* och *Stockholms tingsrätt* bedömer utredningen att regeln i sin nuvarande lydelse är uppbyggd så att domstolen måste kunna anföra skäl både för att helt underlåta en förverkandeförklaring och för att delförverka. Mot bakgrund av de olika uppfattningar som förekommer i doktrin och praxis finns det enligt utredningen skäl att förtydliga att huvudregeln är att domstolen ska förverka hela den villkorligt medgivna friheten vid återfall i brott under prövotiden. Den bedömningen delas.

Som framgår av det anförda syftar ändringen främst till att skapa tydlighet och förutsebarhet kring vilka konsekvenser återfall i brott under prövotiden bör föranleda. Ändringen får därför anses motiverad och den bedömningen ändras inte av *Stockholms universitets (Kriminologiska institutionen)* synpunkt om evidensen för att just det här förslaget minskar risken för återfall i brott.

Bestämmelserna om förverkande av villkorligt medgiven frihet bör därför ändras på så sätt att det ska framgå tydligt att i de fall rätten ska döma någon som har frigetts villkorligt från fängelse och begått nytt brott under prövotid ska hela den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet (dir. 2023:115). Det bedöms därför – i avvaktan på utredningens förslag – inte finnas skäl att i detta sammanhang ytterligare vidga möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet på det sätt som föreslås av *Göta hovrätt*.

Rätten ska även fortsättningsvis ha möjlighet att underlåta att förverka eller endast förverka en del av restsstraffet om det finns särskilda skäl. I dag gäller att rätten som särskilda skäl för att inte förverka eller för att förverka endast en del av villkorligt medgiven frihet får beakta om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet, om lång tid har förflutit mellan brotten eller om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt (34 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Vad gäller

frågan om lång tid har förflutit är det enligt lagtextens lydelse tiden mellan brotten som är relevant. Enligt förarbetsuttalanden bör dock även den tid som förflutit efter den villkorliga frigivningen kunna beaktas (prop. 1987/88:120 s. 119 och prop. 1997/98:96 s. 134). Bestämmelsen bör därför kompletteras så att det kommer till uttryck direkt i lagtexten att även den tid som förflutit mellan den villkorliga frigivningen och den nya brottsligheten får tillmätas betydelse vid bedömningen.

Utgångspunkten bör således vara att såväl tiden mellan brotten som tiden mellan frigivningen och den nya brottsligheten kan vara av betydelse. Utredningens bedömning att det kommer att leda till att återfall i brott anses relevant i fler fall delas. Detta kommer därför också innebära en viss återfallsskärpning.

Möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet vid konsumtionsdom tas bort

Enligt nuvarande 34 kap. 5 § brottsbalken är det möjligt för rätten att förverka villkorligt medgiven frihet även i de fall det beslutas att en tidigare utdömd påföljd ska avse också tillkommande brottslighet, så kallad konsumtionsdom. Vid en konsumtionsdom dömer inte domstolen den tilltalade till en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten utan i stället får den omfattas av en tidigare utdömd påföljd avseende annan brottslighet.

En konsumtionsdom får enligt 34 kap. 3 § endast meddelas om det är fråga om nyupptäckt brottslighet som i jämförelse med den brottslighet som omfattas av den tidigare domen med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse.

Nyupptäckt brottslighet utgörs av brott som har begåtts före den tidigare domen och som alltså tidsmässigt hade kunnat behandlas i den rättegång som ledde fram till den domen. Avgörande för om fråga är om brottslighet som är utan nämnvärd betydelse är om den utdömda påföljden hade ansetts tillräckligt ingripande även om det tillkommande brottet hade ingått i bedömningen (propositionen Ny påföljd efter tidigare dom, prop. 2015/16:151 s. 89).

Eftersom det är ett krav att den nyupptäckta brottsligheten ska vara utan nämnvärd betydelse bör det vara mycket ovanligt att det finns förutsättningar för att besluta konsumtionsdom om rätten samtidigt anser att det bör beslutas om förverkande av ett reststraff. För att få förverka villkorligt medgiven frihet måste brottet dessutom vara begånget under prövotiden. Det är således alltid fråga om ny brottslighet i de fall förverkande av villkorligt medgiven frihet är aktuellt. Ordningen, med möjlighet till förverkande i samband med konsumtionsdom, framstår mot den bakgrunden inte som konsekvent.

Systemet bör därför renodlas på så sätt att möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet vid en konsumtionsdom tas bort. En konsekvens av detta är också att domstolen, i de fall det finns skäl att förverka reststraffet eller delar av det, i stället – i enlighet med huvudregeln i 34 kap. 1 § – ska bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten och i samband med det besluta om förverkande av villkorligt medgiven frihet.

7.2 Villkorlig frigivning får inte ske från förverkad villkorligt medgiven frihet

Förslag: Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet.

Utredningens förslag stämmer överens med förslaget i utkastet.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig särskilt över förslaget, däribland *Brottsofferjouren*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Eskilstuna tingsrätt*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Kriminalvården*, *Linköpings kommun*, *Norrköpings tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks)*, *Seko*, och *Sveriges Domareförbund*, tillstyrker eller har ingenting att invända mot utredningens förslag.

Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) och *Åklagarmyndigheten* framhåller särskilt att det är rimligt att den som bryter mot villkoren som den villkorliga frigivningen var förenad med inte på nytt ska få möjligheten att villkorligt friges från det straffet, och att en skärpning på det föreslagna sättet är i linje med de syften som systemet vilar på.

Skälen för förslaget: Förverkande av villkorligt medgiven frihet fyller en funktion som en återfallsskärpning för den som återfaller i brott under prövotiden (se avsnitt 7.1 och prop. 1997/98:96 s. 133–135). Den huvudsakliga funktionen är dock att det utgör en reaktion på att den dömda har brutit mot de villkor som var förenade med den villkorliga frigivningen (se NJA 2021 s. 807 I och II). Villkoren för den villkorliga frigivningen kan brytas genom sådan misskötsamhet som leder till ett beslut från övervakningsnämnden om att förverka villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. 19 § brottsbalken, eller genom återfall i brott under prövotiden som kan medföra att den domstol som prövar den tillkommande brottsligheten också kan förverka den villkorligt medgivna friheten enligt 34 kap. 5 §.

Ett beslut om att förverka den villkorligt medgivna friheten innebär alltså i grunden ett beslut om ändrade verkställighetsvillkor beträffande den första domen. När en domstol beslutar om förverkande av villkorligt medgiven frihet handlar det med andra ord om att i den andra domen bestämma hur ett tidigare utdömt fängelsestraff ska verkställas.

Utredningen bedömer att en ordning där ny villkorlig frigivning inte sker efter förverkande är mer korrekt och i linje med de syften som systemet vilar på. En sådan ordning innebär att hela den strafftid som omfattas av en förverkandeförklaring avtjänas fullt ut och skapar en mycket tydlig reaktion mot det faktum att den dömda, genom att bryta mot villkoren som den villkorliga frigivningen var förenad med, brutit det förtroende som den villkorliga frigivningen inneburit. Eftersom förtroendet genom återfallet är förverkat bör han eller hon inte villkorligt friges från det straffet på nytt.

En sådan ändring skapar också en ökad trovärdighet i systemet och medför en förlängning av den strafftid som ska avtjänas i anstalt innan frigivning.

Utredningens bedömning att den som får hela eller delar av sitt reststraff förverkat på grund av återfall i brott eller misskötsamhet under prövotid bör avtjäna hela den förverkade delen delas därför.

En ordning som innebär att villkorlig frigivning inte längre ska ske från förverkat reststraff kommer också att minska förekomsten av parallella prövotider och övervakningar, vilket underlättar för såväl Kriminalvården, övervakningsnämnderna som domstolarna och är ytterligare en positiv effekt av den föreslagna ordningen.

8 Tidpunkten för ansökan om omvandling av fängelse på livstid senareläggs

Förslag: En ansökan om omvandling av fängelse på livstid till fängelse på viss tid får göras när den dömden har avtjänat minst tolv år av livstidsstraffet.

Utredningens förslag: Frågan om tidpunkten för ansökan om omvandling av fängelse på livstid har inte övervägts av utredningen.

Skälen för förslaget: Fängelse kan dömas ut på viss tid eller på livstid. Sedan 2006 kan den som har dömts till fängelse på livstid ansöka om omvandling till fängelse på viss tid enligt omvandlingslagen.

En ansökan om omvandling får enligt 2 § göras av den dömden eller, när det finns särskilda skäl, av Kriminalvården. Ansökan får göras när den dömden har avtjänat minst tio år av livstidsstraffet (3 § första meningen). Att en ansökan inte får göras tidigare beror på att villkorlig frigivning efter ett tidsbestämt fängelsestraff om arton år enligt hittillsvarande lagstiftning får ske tidigast efter tolv år (två tredjedelar av det tidsbestämda straffet) och att det har bedömts krävas viss tid för utslussning från anstaltsvistelsen (prop. 2005/06:35 s. 35, 41 och 42).

Avslås ansökan om omvandling får en ny ansökan göras tidigast ett år efter att beslutet fick laga kraft (3 § andra meningen).

Vid prövningen av omvandlingsfrågan ska särskilt beaktas den tid som den dömden har avtjänat, vad som av domen framgår om de omständigheter som har legat till grund för straffmätningen, om det finns risk för att den dömden återfaller i brottslighet av allvarligt slag, om den dömden har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten, och om den dömden har medverkat till att främja sin anpassning i samhället (4 § första stycket).

Om ansökan bifalls ska det utdömda livstidsstraffet omvandlas till fängelse på viss tid (4 § andra stycket). Fängelsestraffets längd ska bestämmas med utgångspunkt från den tid som den dömden har avtjänat samt med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning och den dömdes behov av åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet (4 § tredje stycket första meningen). Fängelsestraffets längd får inte understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut, det vill säga arton år (4 § tredje stycket andra meningen och 26 kap. 1 § brottsbalken).

Regelverket bygger på att den som ansöker om omvandling av livstidsstraffet kan göra det tidigast två år innan den första möjliga dagen för villkorlig frigivning. Eftersom den tid som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras förlängs från två tredjedelar till tre fjärdedelar för tidsbestämda fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer

(avsnitt 5.1) kommer villkorlig frigivning från ett livstidsstraff som omvandlats till ett tidsbestämt fängelsestraff tidigast kunna ske efter tretton år och sex månader (tre fjärdedelar av arton år).

Det är inte önskvärt att en ansökan ska kunna göras alltför lång tid innan den tidigaste tänkbara tidpunkten för villkorlig frigivning. En så pass tidig prövning kan försvåra bedömningen av om det finns risk för att den dömda återfaller i brottslighet av allvarligt slag. Så lång tid bör inte heller vara nödvändigt i frigivningsförberedande syfte. Det finns därför ett behov av att senarelägga tidpunkten för när en ansökan tidigast får göras. I stället för att den dömda måste ha avtjänat minst tio år av livstidsstraffet bör det i stället krävas att han eller hon måste ha avtjänat minst tolv år. Ändringen medför att tiden mellan första möjliga ansökningstillfälle och första möjliga dag för villkorlig frigivning visserligen blir sex månader kortare än i dag. Under perioden 2005–2013 var dock medelvärdet för den strafftid som livstidsdomarna omvandlas till nästan 25 års fängelse (Brå, Kortanalys 2015, Livstidsdomar – utveckling och faktisk strafftid s. 7 och 8). En ändring till tolv år skulle därför inte annat än i något enstaka fall leda till en kortare tid för utslussning jämfört med i dag.

s

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026. Höjningen till tre fjärdedelar av den strafftid som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske ska dock, för fängelse på viss tid som är kortare än sex år, träda i kraft stegvis, den dag som regeringen bestämmer.

Bestämmelserna i 26 kap. 6 § första stycket, 6 a och 7 §§ brottsbalken i den äldre lydelsen ska fortfarande gälla för fängelsestraff på viss tid som har dömts ut före ikraftträdandet och för fängelsestraff på livstid som har omvandlats till fängelsestraff på viss tid före ikraftträdandet. Dessa bestämmelser, i den äldre lydelsen, ska även gälla för fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet och som verkställs gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § och 8 § första stycket brottsbalken i den äldre lydelsen ska fortfarande gälla för fängelsestraff som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet som har meddelats före ikraftträdandet. Bestämmelsen i 26 kap. 10 § första stycket brottsbalken i den äldre lydelsen ska fortfarande gälla för fängelsestraff som har dömts ut före ikraftträdandet.

Bestämmelsen i 19 § strafftidslagen (2018:1251) i den äldre lydelse ska fortfarande gälla för beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet som har meddelats före ikraftträdandet.

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte för övriga lagändringar.

Utredningens förslag och bedömning stämmer delvis överens med förslaget i utkastet. Till skillnad från förslaget i utkastet föreslår utredningen att ändringen som innebär att villkorlig frigivning även ska ske från korta fängelsestraff (26 kap. 6 § första stycket brottsbalken) ska gälla även för fängelsestraff som har dömts ut före ikraftträdandet. När det gäller 26 kap. 6 § tredje stycket och 8 § samt 19 § strafftidslagen (2018:1251) är utredningens förslag att bestämmelserna i den nya lydelsen endast ska gälla för fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet. Utkastets föreslagna höjning av andelen av den strafftid som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske finns inte bland utredningens huvudförslag. I utredningen finns inte heller några förslag om möjligheterna att skjuta upp den villkorliga frigivningen och om senareläggning av tidpunkten för ansökan om omvandling av fängelse på livstid. Utredningen lämnar därför inte några förslag på övergångsbestämmelser i de angivna delarna.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget och bedömningen. *Kriminalvården* framhåller myndighetens svårigheter avseende personalförsörjning och plats-tillskapande och att det finns en påtaglig risk att myndigheten inte hinner skapa kapacitet i den omfattning som krävs ens med de datum för ikraftträdande som föreslås av utredningen. *Seko* understryker vikten av att förändringarna inom Kriminalvården sker stegvis så att verksamheten kan anpassas, byggas ut och få nödvändiga resursförstärkningar. Det är särskilt viktigt både för de anställda och de intagna ur ett säkerhetsperspektiv.

Skälen för förslaget och bedömningen

Ikraftträdande

Merparten av lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2026. Det är dock viktigt att Kriminalvården står rustad att hantera den nya lagstiftningen. Särskilt förslaget om att höja kvotdelen av ett utdömt fängelsestraff som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras från två tredjedelar till tre fjärdedelar av strafftiden kommer att medföra en kraftig ökning av antalet fängelseår som avtjänas i anstalt. En höjning av kvotdelen för samtliga fängelsestraff får också snabbt en effekt på Kriminalvården eftersom en mycket stor andel av de fängelsestraff som börjar avtjänas varje år är högst tolv månader långa. Med hänsyn till Kriminalvårdens ansträngda situation är det därför inte möjligt att låta reformen få full effekt direkt. Som redovisas närmare i avsnitt 5.1 är det i stället nödvändigt att genomföra reformen stegvis.

Det första steget som avser tidsbestämda fängelsestraff på sex år eller mer bedöms kunna träda i kraft redan den 1 januari 2026. När Kriminalvården kommer att uppnå nödvändig kapacitet för att kunna omhänderta efterföljande steg in i reformen bedöms dock i nuläget inte möjligt att fastställa med tillräcklig säkerhet. Detta har sin bakgrund bland annat i Kriminalvårdens kraftiga expansion och andra lagstiftningsförändringar som påverkar myndigheten. För att säkerställa att de steg som kommer att tas faktiskt också kan hanteras av Kriminalvården bör lagändringarna som avser övriga steg träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. Ikraftträdandet avseende dessa steg bör ske med beaktande av

vikten av förutsebarhet för enskilda och av framförhållning för berörda myndigheter.

Övergångsbestämmelser

Av 2 kap. 10 § regeringsformen framgår att svårare brottspåföljd inte får åläggas för en gärning än den som var föreskriven när gärningen begicks. En bestämmelse av samma innebörd finns 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 (promulgationslagen) ska straffet bestämmas efter den lag som gällde vid gärningen, men om en annan lag gäller vid domstillfället ska den lagen tillämpas om den leder till frihet från straff eller till ett lindrigare straff. I tidigare lagstiftningsarbeten har det konstaterats att dessa bestämmelser i princip inte torde gälla i fråga om verkställighet av brottspåföljder (prop. 2005/06:123 s. 69 och 70, prop. 2018/19:77 s. 53 och prop. 2020/21:18 s. 24).

Förslagen avseende 26 kap. 6 § första stycket brottsbalken om höjning av andelen av fängelsestraffet som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras avser verkställighet av straff. De ovan nämnda principerna är därför inte tillämpliga. Förslagen innebär dock i praktiken en reell skärpning för den enskilde som berörs. De införs därutöver under en period då Kriminalvården, som framgår ovan, befinner sig i en ansträngd situation. Det bör därför införas övergångsbestämmelser kopplade till förslagen av innebörd att den höjda andelen som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske endast ska gälla för fängelsestraff som har dömts ut efter ikraftträdandet. Verkställs fängelsestraff som har dömts ut efter ikraftträdandet gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet bör dock 26 kap. 6 § första stycket i den äldre lydelsen fortfarande gälla.

Förslaget om att det vid bedömningen av om den villkorliga frigivningen ska skjutas upp ska vara tillräckligt att det finns skäl mot villkorlig frigivning, liksom den tillkommande grunden om att risken för återfall i allvarlig brottslighet ska kunna utgöra skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen (26 kap. 6 a och 7 §§) ska endast gälla för fängelsestraff som har dömts ut efter ikraftträdandet. Verkställs fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet gemensamt med fängelsestraff som dömts ut eller som omvandlats till fängelse på viss tid före ikraftträdandet bör dock 26 kap. 6 a och 7 §§ i den äldre lydelsen fortfarande gälla.

Även förslaget om en förlängd prøvotid (26 kap. 10 §) bör gälla endast för fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet. Förslaget om att villkorlig frigivning inte får ske från fängelsestraff som verkställs på grund av förverkande av villkorligt medgiven frihet (26 kap. 6 § tredje stycket) bör gälla endast fängelsestraff som verkställs på grund av beslut om förverkande som fattats efter ikraftträdandet. En sådan typ av övergångsbestämmelse behövs även i förhållande till förslaget om ändring i 26 kap. 8 § första stycket.

Vad gäller förslaget om att villkorlig frigivning även ska ges från korta fängelsestraff (26 kap. 6 § första stycket) föreslår utredningen att en sådan ändring bör gälla även för fängelsestraff som dömts ut före ikraftträdandet.

En sådan ordning skulle innebära att personer under en övergångsperiod kan få villkorlig frigivning från så korta fängelsestraff som fjorton eller tjugo dagar, vilket inte bedöms som rimligt. Det skulle också skapa stora administrativa svårigheter för Kriminalvården. Utredningens bedömning delas därför inte utan den nya regeln bör endast gälla för fängelsestraff som dömts ut efter ikraftträdandet.

För höjningen av allmänna fängelseminimum i 26 kap. 1 § är inte någon annan övergångsbestämmelse än den i 5 § promulgationslagen nödvändig. Eftersom det är fråga om en straffskärpning kommer den lag som gällde när gärningen företogs att gälla, och den nya bestämmelsen gälla från och med tidpunkten för ikraftträdandet på gärningar som begås därefter.

Vad avser förslaget i 26 kap. 12 § brottsbalken som innebär en presumtion för övervakning i samband med villkorlig frigivning bör den gälla direkt från ikraftträdandet för alla dem som då avtjänar fängelsestraff. Detsamma gäller förslaget om att senarelägga tidpunkten för ansökan om omvandling av fängelse från livstid till viss tid (3 § omvandlingslagen). Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte i dessa delar eftersom det handlar om frågor som rör verkställighet av påföljd. Vad gäller det föreslagna förtydligandet att det föreligger en presumtion för förverkande av hela den villkorligt medgivna friheten vid återfall i brott under prövotid finns inget behov av övergångsreglering eftersom ändringen syftar till att tydliggöra vad som redan gäller.

Den föreslagna ändringen i 19 § strafftidslagen bör endast gälla för beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet som har meddelats efter ikraftträdandet.

10 Konsekvenser av förslagen

Bedömning: Förslagen kommer att leda till kostnadsökningar för staten. De ökade kostnaderna kommer främst att belasta Kriminalvården samt i någon mån Sverige domstolar och den myndighet som ansvarar för att genomföra riskutredningar enligt 12 kap. 6 § fängelselagen. Kostnaden för Kriminalvårdens genomförande av förslagen uppgår till drygt 4 miljarder kronor per år. För den myndighet som ansvarar för att genomföra riskutredningarna uppgår kostnaderna för genomförande av förslagen till drygt 13 miljoner kronor det första året och därefter cirka 23 miljoner kronor per år. För Sveriges domstolar uppgår kostnaden för förslagen till cirka 2,2 miljoner kronor per år.

Utredningens bedömning stämmer delvis överens med bedömningen i utkastet. I utkastet beräknas att Kriminalvården kommer att behöva tillföras drygt 4 miljarder kronor per år för genomförande av förslagen. Frågorna om uppskjuten villkorlig frigivning har inte övervägts av utredningen.

Remissinstanserna: *Kriminalvården* delar utredningens bedömning att beräkningarna av förslagets ekonomiska effekter är behäftade med stora osäkerhetsmoment. Förslagen bedöms dock få mycket stor inverkan på Kriminalvårdens verksamhet. Myndigheten menar att den vårddygns-

kostnad om 4 300 kronor som utredningen tillämpat för att beräkna kostnaderna för de förslag som utredningen står bakom är för låg. Kriminalvården ser vidare att den platspåverkande effekten av flera av förslagen med stor sannolikhet kommer att medföra ett ökat behov av klienttransporter, vilket inte har tagits upp i utredningen. Detsamma gäller kostnaderna för myndighetens digitala infrastruktur. Kriminalvården anför vidare att det inte går att utläsa om utredningen har beaktat de kumulativa effekterna av de föreslagna ändringarna av 34 kap. 5 § brottsbalken, den förlängda provotiden och förslaget om att en dömd inte ska frigges villkorligt från förverkad frigivning. Därtill kan det tillkomma kostnader för frivårdsverksamheten genom att de dömda, på grund av den förlängda provotiden, också med stor sannolikhet kommer att stå under övervakning under en längre tid. *Arbetsgivarverket* betonar vikten av att berörda myndigheter får finansiering som motsvarar behoven av nya anstaltsplatser och andra förknippade kostnader. *Arbetsgivarverket* framhåller att risken för att hot och våld förvärras om trängseln på anstalterna ökar, vilket kan påverka Kriminalvårdens kompetensförsörjning.

Domstolsverket anför att betänkandet innehåller förhållandevis många förslag på lagändringar som påverkar domstolarnas verksamhetsstöd Digitalt Brottmålsavgörande (DiBa) och samarbetet mellan myndigheter om Rättsväsendets digitalisering och att det därmed är önskvärt att Domstolsverket ges tillräcklig tid för utvecklingsinsatser i samband med införandet.

Förvaltningsrätten i Jönköping, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Kammarrätten i Sundsvall* framhåller att det saknas en analys av konsekvenserna av utredningens förslag för de allmänna förvaltningsdomstolarna. *Linköpings kommun* delar utredningens bedömning att en del av förslagen kan komma att belasta socialtjänsten. Kommunen menar dock att om de förslag som utredningen inte ställer sig bakom aktualiseras, finns skäl att göra en ny utredning av hur dessa förslag påverkar kommunen och i synnerhet socialtjänsten. *Sveriges Domareförbund* anför att det bör synas i resurstilldelningen om domstolarna hela tiden tillförs nya uppgifter, även om betydelsen av varje tillkommande arbetsuppgift är marginell.

Södertälje kommun anför att längre inkapacitering kan leda till positiva effekter på kort tid. Kommunen ser dock stora utmaningar med återintegrering på lång sikt. Den längre inkapaciteringen kan leda till att fler personer återfaller i brottslighet, vilket riskerar att påverka kommunen negativt. Kommunen ser risker med att minska användningen av villkorlig frigivning eftersom uppgiften med återintegrering hamnar på någon annan, som kanske inte har den struktur som krävs.

Tierps kommun ser ett behov av en djupare ekonomisk beräkning av konsekvenserna för kommunerna.

Övervakningsnämnden i Malmö anför att det är angeläget att övervakningsnämnderna dimensioneras för att kunna hantera den ökade arbetsmängden som följer med förslagen. De tillkommande arbetsuppgifterna innebär även ett behov av en översyn av den schablonmässiga arvoderingen av de domare som tjänstgör i nämnderna eftersom den nuvarande ordningen inte ger en skälig ersättning för det omfattande arbete som utförs.

Övervakningsnämnden i Göteborg anser att det saknas en tydlig redogörelse för och analys av vilka konsekvenser utredningens förslag får för

nämnderna och att detta därför bör övervägas i det fortsatta beredningsarbetet.

Barnombudsmannen och *Jämställdhetsmyndigheten* efterfrågar en bredare och djupare analys av förslagens konsekvenser för barn. *Skyddsvärnet* noterar att förslagen leder till att många barn kommer ha sina föräldrar i fängelse längre, vilket inte kan anses vara i enlighet med barnets bästa, bland annat eftersom det leder till svårigheter att upprätthålla eller återknyta kontakten mellan barn och förälder. *Malmö stad* anser att det tydligt bör lyftas fram att verkställigheten av frihetsberövande straff för barn och unga som innebär inlåsning alltid ska vara förenade med en individuell, ändamålsenlig plan för behandling och anpassning till samhällsliv. Staden instämmer i utredningens bedömning att förslagen om en presumtion för övervakning samt förlängd övervakning i viss mån kan bidra till att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att förslagen på så sätt kan inverka positivt på jämställdheten.

Skälen för bedömningen

Kostnader för Kriminalvården

Förslaget om att höja den kvotdel av det utdömda fängelsestraffet som ska avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras kommer att innebära att fler personer avtjänar längre tid i anstalt. Detsamma gäller för förslagen om att allmänna fängelseminimum ska höjas från fjorton dagar till en månad, att det inte ska ske någon ny villkorlig frigivning från den del av ett fängelsestraff som förklaras förverkad på grund av misskötsamhet eller återfall i brott, att huvudregeln vid återfall i brott under prøvotid om att hela reststraffet ska förverkas ska förtydligas och för förslagen gällande reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning. Den tillkommande fängelsetiden kommer framför allt medföra ökade kostnader för Kriminalvården.

Förslaget om att alla fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning kommer innebära att antalet fängelseår som ska avtjänas i anstalt minskar. Förslagen om att det ska införas en presumtion för övervakning i samband med villkorlig frigivning och att prøvotiden ska förlängas från ett år till två år kommer inte i sig att påverka avtjänandetiden i anstalt.

Utredningen beräknar Kriminalvårdens ökade kostnader för förslagen till knappt 2,5 miljarder kronor per år. I detta ingår inte uppskattade kostnader för förslagen gällande uppskjuten villkorlig frigivning. Beräkningen bygger på en uppskattad straffmassa (total utdömd strafftid i tingsrätt) om 14 000 fängelseår, en vårddygnskostnad om 5 200 kronor för förslaget om höjning av den kvotdel som ska avtjänas i anstalt innan villkorlig frigivning och en vårddygnskostnad om 4 300 kronor för övriga förslag. Utredningen gör bedömningen att förslagen om att det ska införas en presumtion för övervakning i samband med villkorlig frigivning och att prøvotiden ska förlängas från ett år till två år inte kommer att medföra några ökade kostnader för Kriminalvården.

Med utgångspunkt i tillgänglig lagföringsstatistik samt en beräknad framtida vårddygnskostnad för en plats i anstalt om 4 000 kronor uppskattas de tillkommande kostnaderna för Kriminalvården för de förslag som utredningen har övervägt vara högre. Utredningens bedömning att

förslagen om att det ska införas en presumtion för övervakning i samband med villkorlig frigivning och att prövotiden ska förlängas från ett år till två år inte kommer att medföra några ökade kostnader för Kriminalvården delas inte. Med utgångspunkt i dagens straffmassa kan förslagen, jämte förslaget om att alla som döms till fängelse ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning, förväntas leda till att 16 700 övervakningsår tillkommer, motsvarande en tillkommande årlig kostnad för Kriminalvården om drygt 1,3 miljarder kronor.

Som *Kriminalvården* konstaterar är beräkningarna behäftade med osäkerhetsmoment, särskilt i förhållande till hur straffmassan kan komma att utvecklas de kommande åren. Flera faktorer, såsom hur brottsligheten utvecklas och satsningar på rättsväsendet i form av exempelvis fler polisanställda och nya verktyg för brottsbekämpningen är inte möjliga att helt beakta i beräkningarna. Sammantaget bedöms kostnaderna för de förslag som utredningen har övervägt vara högre än vad utredningen uppskattar och uppgå till knappt 3,9 miljarder kronor per år.

Till detta tillkommer förslagen om ökade förutsättningar att skjuta upp villkorlig frigivning. Dessa innebär att Kriminalvården kommer att fatta beslut om uppskjuten villkorlig frigivning i fler fall och bedöms sammantaget leda till ungefär 164 tillkommande fängelseår i anstalt och en tillkommande kostnad för Kriminalvården om strax under 240 miljoner kronor per år.

De aktuella förslagen kommer delvis innefatta beslut av en annan karaktär än i dag, där myndigheten enligt förslagen ska inhämta underlag om risk för återfall i brottslighet från den myndighet som ansvarar för riskutredningen. Det får därför antas att hanteringen av de nya ärendena avseende uppskjuten villkorlig frigivning kommer att kräva ökade resurser för Kriminalvården. Merkostnaderna är hänförliga till ökade kostnader för personal och driftsättning och kan uppskattas till drygt 2,5 miljoner kronor per år. Det första året torde kostnaden vara något högre med anledning av att många av de tillkommande kostnaderna bedöms vara engångskostnader, såsom framtagande av handböcker och arbetsbeskrivningar och utbildningsinsatser. Det första året beräknas kostnaden därmed vara 5 miljoner kronor.

Förslagen kan inte i övrigt för exempelvis Kriminalvårdens digitala infrastruktur och klienttransporter antas leda till mer än marginella merkostnader. Eventuella kostnadskonsekvenser bedöms därför rymmas inom befintliga ekonomiska anslag.

Kostnader för Sveriges domstolar

Enligt förslagen om ökade förutsättningar för att skjuta upp villkorlig frigivning ska Kriminalvårdens beslut kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslagen förväntas medföra ett ökat antal ärenden vid domstol och kommer därigenom även att påverka kostnaderna för förvaltningsdomstolarna. Merkostnaderna kan beräknas uppgå till cirka 1,5 miljoner kronor årligen.

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 ärenden vid domstol bedöms öka uppstår ökade kostnader även för rättsliga biträden.

Det kan antas att offentligt biträde förordnas i princip samtliga överklaganden. Med den uppskattade ökningen av antalet mål i domstol kan merkostnaderna för rättsliga biträden därmed förväntas uppgå till cirka 680 000 kronor årligen.

Förslagen påverkar endast i mindre utsträckning domstolarnas verksamhetsstöd Digitalt Brottmålsavgörande (DiBa) och samarbetet mellan myndigheter om Rättsväsendets digitalisering. Utrymmet för utvecklingsinsatser i samband med införandet bedöms därmed rymmas inom befintliga ekonomiska anslag.

Kostnader för den myndighet som ansvarar för riskutredningar

Enligt förslaget om uppskjuten villkorlig frigivning med anledning av risk för återfall i brottslighet ska utredningar med utlåtande om risken för att den dömda återfaller i brottslighet inhämtas från den myndighet som ansvarar för utredningen. Mot bakgrund av att samma intagen kan komma att bli föremål för flera riskutredningar under sin anstaltsvistelse är ett rimligt antagande att ungefär dubbelt så många riskutredningar som antalet personer som får sin villkorliga frigivning uppskjuten kommer att genomföras varje år, totalt ungefär 220 utredningar. Kostnaden för genomförandet av en riskutredning kan uppskattas till cirka 105 000 kronor. De löpande merkostnaderna för myndigheten som ansvarar för utredningen kan därmed som högst förväntas uppgå till drygt 23 miljoner kronor per år. Kostnader som är hänförliga till driftsättning av verksamheten såsom utarbetande av handböcker och arbetsbeskrivningar samt utbildningsinsatser under det första året beräknas uppgå till strax över 13 miljoner kronor.

Övriga konsekvenser

Övervakning, i kombination med stöd och behandling, utgör en central del av den dömdes anpassning i samhället och ett liv utan kriminalitet. Det är svårt att närmare uppskatta i vilken utsträckning förslagen påverkar brottsligheten men sammantaget bedöms förslagen kunna medföra positiva konsekvenser för det återfallsförebyggande arbetet, vilket i sin tur kan medföra färre återfall. Detta kan leda till minskade kostnader för samhället och myndigheterna. Förslagen skulle även i vissa delar kunna ha en motsatt effekt på det återfallsförebyggande arbetet med anledning av bland annat de negativa konsekvenser för individen som frihetsberövande kan ha genom exempelvis ökade humankapitalförluster och större utmaningar att återintegreras i samhället, vilket bland annat *Södertälje kommun* lyfter i sitt remissvar.

Linköpings kommun uppger att en del av förslagen kan komma att belasta kommunerna och socialtjänsten. Denna bedömning delas i något avseende. Samtidigt kommer förslaget om att även korta fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning medföra att en stor andel av de som döms till fängelse kommer att få stöd huvudsakligen genom frivårdens försorg, vilket kan förväntas minska belastningen på kommunerna och socialtjänsten. Därigenom bedöms inte några ekonomiska konsekvenser uppstå för kommunerna och socialtjänsten. Av samma skäl bedöms förslagen inte leda till mer omfattande problem med återanpassning vid längre avtjänandetider eller att de som friges villkorligt

inte får den hjälp och stöd som de behöver, vilket Södertälje kommun lyfter. Vidare saknas skäl att på nytt utreda hur de förslag som utredningen inte ställer sig bakom påverkar kommunerna eller att genomföra en djupare ekonomisk beräkning för desamma, som *Tierps kommun* respektive Linköpings kommun ser ett behov av.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Mäns våld mot kvinnor är ett omfattande problem som utgör ett hinder för att uppnå ökad jämställdhet i samhället. Förslagen om en presumtion för övervakning samt förlängd provotid kan, som *Malmö stad* konstaterar, i någon mån förväntas bidra till att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och på så sätt inverka positivt på jämställdheten. Detsamma gäller förslaget om utökade möjligheter att skjuta upp villkorlig frigivning med hänsyn till den intagnes misskötsamhet. Förslaget om utökade möjlighet att skjuta upp villkorlig frigivning med anledning av den dömdes beteende i anstalt kan förväntas bidra till ökade incitament till skötsamhet och därmed ett minskat antal återfall, vilket i sin tur kan leda till positiva effekter på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Som *Skyddsvärnet* uppger leder förslagen till att barn och unga i fler fall kommer att ha sina föräldrar i fängelse längre, vilket kan vara oförenligt med barnets bästa enligt artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och försvårar barnets rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna (jämför även artikel 9). Den slutsatsen delas i någon mån. Å andra sidan torde det faktum att flera av förslagen bedöms kunna leda till minskad återfallsfrekvens och ökad jämställdhet leda till positiva effekter för barn. I den mån förslagen leder till längre frihetsberövanden för barn bör även artikel 37 i barnkonventionen beaktas. Av artikeln framgår bland annat att gripande, anhållande, häktning, fängslande eller annat frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Trots att förslagen kan innebära att frihetsberövanden för dömda barn blir längre görs bedömning att förslagen i förlängningen även innebär att färre barn och unga frihetsberövas. Som tidigare har angivits kan flera av förslagen förväntas minska antalet återfall i brott, vilket kan bedömas leda till positiva effekter både för barn och unga vuxna som döms för brott och barn som har föräldrar som begår brott. Detsamma gäller för förslaget om införandet av en presumtion för övervakning och en förlängd provotid, genom vilka även barn och unga bedöms få hjälp och stöd i större utsträckning än i dag även efter anstaltsvistelsen. Förutom att det är viktigt att hindra barn från att skada andra är det angeläget med åtgärder som motverkar att barn hamnar i kriminalitet. Problemet behöver därmed även angripas från olika håll med åtgärder som riktas mot olika riskfaktorer, såsom skola och familje- och bostadssituationer.

Förslagen syftar bland annat till att tillskapa incitament för de intagna att följa de regler som gäller för anstaltsvistelsen, vilket motverkar riskerna för hot och våld och kan på sikt förväntas gynna Kriminalvårdens kompetensförsörjning. För att tillskapa förutsättningar för Kriminalvården och övervakningsnämnderna att kunna hantera den ökade arbetsmängd som följer med förslagen bör reformen genomföras stegvis på det sätt som föreslås i kapitel 9.

Förslagen kan, som *Övervakningsnämnden i Malmö* anför, leda till tillkommande arbetsuppgifter för nämnderna. Förslagen kan dock inte antas leda till en så stor målökning att den schablonmässiga arvoderingen av de domare som tjänstgör i nämnderna bör ses över.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

25 kap.

8 § Om uppbörd och indrivning av böter finns bestämmelser i bötesverkställighetslagen (1979:189).

Böter som inte betalas får, om inte annat är föreskrivet, förvandlas till fängelse i lägst *en* och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen.

Paragrafen innehåller en hänvisning till bötesverkställighetslagen (1979:189) och en upplysning om möjligheten att förvandla böter som inte betalas till fängelsestraff. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Andra stycket ändras som en följd av att allmänna fängelseminimum höjs från fjorton dagar till en månad (26 kap. 1 §).

26 kap.

1 § Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet.

Fängelse på viss tid får inte understiga *en månad* och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

I fråga om fängelse som förvandlingsstraff för böter finns särskilda föreskrifter.

Paragrafen innehåller allmänna bestämmelser om längden på fängelsestraff. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Andra stycket ändras på så sätt att allmänna fängelseminimum höjs från fjorton dagar till en månad. Ändringen medför att de fall som för närvarande leder till fjorton eller tjugoen dagars fängelse i stället kommer att leda till minst en månads fängelse. I övrigt får det ankomma på domstolarna att i rättstillämpningen närmare avgöra på vilket sätt ett höjt allmänt fängelseminimum påverkar straffmätningen.

2 § Fängelse får användas som gemensamt straff för flera brott, om fängelse kan följa på något av brotten.

Fängelse på viss tid får sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men får inte överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller arton år. Det får inte heller överskrida det svåraste straffet med mer än

1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år,

3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i åtta år eller längre.
Vid tillämpningen av andra stycket ska bötesstraff anses motsvara fängelse i en månad.
Det svåraste av de lägsta straffen får inte underskridas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om fängelse som gemensamt straff för flera brott samt maximi- och minimitider för sådant straff. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Tredje stycket ändras som en följd av att allmänna fängelseminimum höjs från fjorton dagar till en månad (26 kap. 1 §).

6 § När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer har avtjänats ska den dömde friges villkorligt. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än sex år ska friges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömde kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter eller från fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om villkorlig frigivning. Det anges vid vilken tidpunkt villkorlig frigivning tidigast kan ske från ett tidsbestämt fängelsestraff, vad som i vissa fall gäller om en utländsk dom verkställs i Sverige samt att villkorlig frigivning inte får ske i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 5.1, 5.2 och 7.2.

Första stycket ändras på så sätt att den del av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan aktualiseras förlängs från två tredjedelar till tre fjärdedelar av strafftiden. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än sex år ska däremot alltjämt friges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats. Vidare avskaffas kravet på att minst trettio dagar måste avtjänas för att den dömde ska friges villkorligt. Det innebär att alla tidsbestämda fängelsestraff, med undantag för de som listas i tredje stycket, omfattas av systemet med villkorlig frigivning.

Tredje stycket utökas med ett ytterligare undantag från systemet med villkorlig frigivning. Om en övervakningsnämnd eller domstol förklarar villkorligt medgiven frihet förverkad på grund av misskötsamhet eller återfall i brott ska den dömde inte friges villkorligt på nytt från det fängelsestraff som verkställs på grund av förverkandebeslutet. Den tid som förverkandebeslutet avser ska således avtjänas fullt ut. I dessa fall ska någon sammanläggning av strafftiderna inte heller ske, vilket följer av 18 § strafftidslagen (2018:1251) och förslaget till nytt andra stycke i 19 § samma lag.

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

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

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

Om den dömda avtjänar fängelse i minst

1. fyra år för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid, eller

2. två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form

ska den villkorliga frigivningen skjutas upp om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att han eller hon begår nya brott av allvarligt slag.

Paragrafen innehåller förutsättningarna för att skjuta upp villkorlig frigivning på grund av den dömdes förhållningssätt och beteende under verkställigheten av ett fängelsestraff. Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.2.

Första stycket ändras på så sätt att det inte längre ska krävas särskilda skäl mot villkorlig frigivning för att denna ska skjutas upp utan vara tillräckligt att det finns skäl mot den villkorliga frigivningen. Det görs ingen ändring av vilka slags överträdelser det ska vara fråga om. Ändringen från särskilda skäl till skäl innebär att uppskjuten villkorlig frigivning kan komma i fråga i fler fall. Skäl mot villkorlig frigivning enligt *punkten 1* kan liksom enligt hittillsvarande ordning komma i fråga om den dömda inte alls deltar i en åtgärd som anvisats honom eller henne, eller om den dömda missköter sig genom att inte delta i åtgärden på det sätt som är avsett. Underlåtenhet att följa anvisade åtgärder bör normalt utgöra skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen om det inte är fråga om ringa överträdelser. Skäl mot villkorlig frigivning kan därmed exempelvis föreligga om den dömda vägrar att delta i behandling som bedöms kunna minska risken för återfall i brottslighet, även om behandlingen inte kan anses vara av större vikt.

Enligt *punkten 2* ska det vid bedömningen av om det finns skäl mot villkorlig frigivning beaktas om den dömda på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Det kan därvid exempelvis finnas skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen enligt *punkten* om den intagne beter sig hotfullt eller våldsam gentemot sin omgivning. Enstaka fall av allvarlig misskötsamhet, liksom upprepad hänsynslöshet av mindre omfattning bör som regel föranleda uppskjuten villkorlig frigivning. Detsamma gäller överträdelser som består av att den intagne innehar otillåten kommunikationsutrustning, vapen eller annan otillåten utrustning.

Liksom i dag bör det vid bedömningen av om det finns skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen göras en helhetsbedömning av allt som har inträffat under verkställigheten. Även omständigheter som talar till den intagnes fördel ska beaktas. Allvarlig misskötsamhet bör dock vid helhetsbedömningen få större genomslag än vad som är fallet i dag, även om vissa förbättringsåtgärder har kunnat noteras. 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 och om det varit fråga om misskötsamhet av mindre allvarligt slag. Det bör dock krävas att den intagne efter misskötsamheten påtagligt förbättrat sitt beteende och följt

de regler som gäller för verkställigheten. Liksom enligt hittillsvarande ordning kan, i syfte att undvika dubbelbestraffning, en händelse läggas till grund för uppskjuten villkorlig frigivning endast om det står klart att lagföring inte kommer att ske.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, ska den villkorliga frigivningen skjutas upp för en intagen som avtjänar fängelse i minst fyra år för brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid, om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag. Om det finns en sådan risk ska den villkorliga frigivningen skjutas upp även för den som avtjänar fängelse i minst två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form.

Med uttrycket avtjänar fängelse i minst fyra år avses den sammanlagda strafftiden som en intagen avtjänar. Även den som har dömts till kortare straff än fängelse i fyra år i enskilda domar omfattas om han eller hon till följd av flera straff som ska verkställas samtidigt ska avtjäna en sammanlagd fängelsetid om minst fyra år. Vid flerfaldig brottslighet är det tillräckligt att avtjänandet till någon del avser brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid för att reglerna ska bli tillämpliga.

Enligt bestämmelsen ska fängelsestraffet avse brott mot annans liv, hälsa, frihet eller frid, det vill säga sådana gärningar som utgör brott mot en annan person, såsom mord, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, våldtäkt eller andra sexualbrott. Även exempelvis rån, grovt rån, mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse kan omfattas om det vid gärningen förelegat fara för människors liv. Det rör sig alltså i huvudsak om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, men även andra brott där våld, allvarliga hot om våld eller frihetsberövande ingår som moment i gärningen kan träffas av definitionen.

Reglerna är också tillämpliga på motsvarande sätt för intagna som avtjänar fängelse i minst två år för brott som har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form. Brott som har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form har samma betydelse som i 29 kap. 2 § 6 och 36 kap. 6 § andra stycket 6. Med brottslighet som utövats i organiserad form avses alltså brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart det aktuella brottet. Att brottet ska ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form innebär vidare att brottet ska ha haft ett naturligt samband med denna brottslighet. Det krävs dock inte att brottet begåtts av den eller dem som organiserat brottsligheten. Exempel på brottslighet som utövats i organiserad form kan vara vapen- eller narkotikahandling som en gruppering ägnat sig åt. Det bör som regel krävas att det framgår av domen att brottet har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Det bör dock inte krävas inte att domstolen uttryckligen har åberopat 29 kap. 2 § 6 i domen.

För att risk för återfall i brottslighet ska läggas till grund för ett beslut om att skjuta upp villkorlig frigivning krävs att risken är konkret och beaktansvärd. Riskbedömningen och betydelsen av återfallsrisken ska

avgöras från fall till fall. För att risken ska anses vara konkret och beaktansvärd är det dock inte tillräckligt att det allmänt sett inte kan uteslutas att den dömda skulle kunna återfalla i allvarlig brottslighet, utan riskbedömningen ska grundas på omständigheter som direkt kan hänföras till den dömda. Den praxis som har växt fram avseende motsvarande bedömning vid omvandling av livstidsstraff bör kunna tjäna som vägledning även vid tillämpningen av denna paragraf (jfr prop. 2005/06:35 och NJA 2008 s. 579 I). Allvaret i det begångna brottet, liksom vilka typer av handlingar, kan vara av betydelse vid värderingen av återfallsrisken. Andra moment som bör ingå i prövningen är den dömdes beteende, sociala situation och personliga utveckling. Risken bör vidare avse återfall som bedöms föreligga i nägorlunda närtid.

För att kunna beaktas ska risken vidare knytas till återfall i brottslighet av allvarligt slag. Med brottslighet av allvarligt slag avses i första hand brott som riktar sig mot eller medför fara för någon annans liv, hälsa eller personliga säkerhet (jfr prop. 1990/91:58 s. 533). Att brottsligheten ska vara allvarlig innefattar ett krav på att det ska vara brottslighet som har ett relativt högt straffvärde.

Misshandel är beroende på omständigheterna exempel på ett brott som kan vara av allvarligt slag. Även grova egendomsbrott, såsom grov stöld eller grov skadegörelse, till exempel genom anläggande av brand, kan räknas som brottslighet av allvarligt slag. Brott som inte kan sägas direkt drabba någon enskild, exempelvis narkotikabrottslighet eller spioneri, kan också utgöra brottslighet av allvarligt slag. Kravet på att det ska vara fråga om brottslighet av allvarligt slag innebär att det ska ske en samlad bedömning där inte bara enskilda gärningar utan även den totala omfattningen av brotten och sambandet mellan dessa får vägas in. Det finns inget krav på att det begångna brottet och den nya brottsligheten måste vara av samma slag för att det ska vara fråga om allvarlig brottslighet.

En bedömning av risk avseende återfall i brottslighet av allvarligt slag sker bland annat vid överlämnade till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning och vid omvandling av fängelse på livstid. Vägledning i fråga om vad som ska anses utgöra brottslighet av allvarligt slag bör därför kunna hämtas från den praxis som finns i fråga om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning (se NJA 2007 s. 266 och NJA 2013 s. 1090) och omvandling av fängelse på livstid (NJA 2008 s. 579 I–III och NJA 2011 s. 872).

7 § Om den villkorliga frigivningen skjuts upp, ska det i beslutet anges *en ny tidpunkt för villkorlig frigivning.*

När den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag ska den villkorliga frigivningen skjutas upp med etthundraåttio dagar åt gången eller den kortare tid som är nödvändig för att en strafftid om sextio dagar ska återstå.

I andra fall får den villkorliga frigivningen skjutas upp med högst etthundraåttio dagar åt gången. När den nya tidpunkten för den villkorliga frigivningen bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet vid uppskjuten villkorlig frigivning. Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.2.

Första stycket ändras på så sätt att det i beslutet om uppskjuten villkorlig frigivning ska anges en ny tidpunkt för villkorlig frigivning i stället för med hur många dagar det ska ske. Villkorlig frigivning ska ske vid den tidpunkten om det inte då finns skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen på nytt.

I *andra stycket* införs en ny bestämmelse som reglerar förfarandet när den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av risk för återfall i brott av allvarligt slag. Bestämmelsen anger hur tidpunkten för frigivning ska bestämmas när den villkorliga frigivningen skjuts upp på grund av en risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag, dvs. med stöd av 6 a § andra stycket. Som huvudregel ska den villkorliga frigivningen skjutas upp med 180 dagar åt gången om beslutet grundar sig på en risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag. Vid den nya tidpunkten ska villkorlig frigivning ske om det inte finns skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen på nytt. Om risken för återfall i brottslighet av allvarligt slag kvarstår ska tidpunkten för den villkorliga frigivningen skjutas upp med ytterligare 180 dagar. För det fall den återstående strafftiden understiger 240 dagar ska ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning avse en kortare tid än 180 dagar. Den villkorliga frigivningen med hänsyn till en risk för återfall i brottslighet i allvarligt slag kan som längst ske till dess att det återstår en strafftid om två månader. När det återstår en strafftid om 60 dagar ska villkorlig frigivning ske om det inte finns anledning att skjuta upp den villkorliga frigivningen med hänsyn till den dömdes misskötsamhet.

Bestämmelserna i *tredje stycket*, som är nytt, förs över från hittillsvarande andra stycket. Stycket ändras språkligt. Någon ändring i sak är inte avsedd.

8 § Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av 6 § första stycket hänsyn tas till den sammanlagda fängelsetiden. Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs

1. med tillämpning av 6 § andra stycket,
2. med anledning av dom enligt 28 kap. 3 §,
3. på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §, eller
4. som förvandlingsstraff för böter.

Såsom avtjänad tid räknas även tid under vilken straffet ska anses verkställt enligt bestämmelserna i lagen (2018:1250) om tillgodoräkning av tid för frihetsberövande.

I paragrafen regleras hur flera fängelsestraff som verkställs samtidigt ska hanteras vid beräkningen av datum för villkorlig frigivning. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Paragrafen ändras på så sätt att sammanläggning av fängelsetid inte heller ska ske i förhållande till villkorligt medgiven frihet som förklarats förverkad. Paragrafen ändras även redaktionellt.

Som en följd av att villkorlig frigivning inte ska ske från fängelse som verkställs på grund av villkorligt medgiven frihet som förklarats förverkad förtydligas det i *första stycket punkten 3* att denna tid inte ska ingå i den gemensamma strafftidsberäkning som ska ske när flera fängelsestraff avtjänas samtidigt (se också förslaget till ändring i 19 § strafftidslagen). En sådan fängelsetid ska i stället alltid avtjänas fullt ut.

Sedan tidigare gäller att fängelsestraff som överförs till Sverige för verkställighet undantas från den gemensamma straffrättsberäkningen om det är fråga om en sådan situation som avses i 6 § andra stycket (*punkt 1*). Detsamma gäller fängelse som döms ut i förening med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § (*punkt 2*) eller fängelse som verkställs som för förvandlingsstraff för böter (*punkt 4*). Endast redaktionella ändringar görs i dessa delar och någon ändring i sak är inte avsedd.

10 § Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst *två år*.

Ett fängelsestraff är helt verkställt vid prøvotidens utgång om villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

Paragrafen innehåller regler om prøvotid efter villkorlig frigivning och om när straffet ska anses helt verkställt. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Första stycket ändras på så sätt att prøvotiden förlängs från minst ett år till minst två år. Precis som enligt hittillsvarande ordning gäller att prøvotiden annars ska motsvara den strafftid som återstår vid frigivningen.

Ändringarna i *andra stycket* är endast språkliga och någon ändring i sak är inte avsedd.

12 § *Den villkorliga frigivningen ska vara förenad med övervakning från dagen för frigivningen.*

Kriminalvården får besluta att den som friges villkorligt inte ska ställas under övervakning, om det saknas anledning att befara att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller om det finns särskilda skäl.

Övervakningen upphör vid prøvotidens utgång, när straffet är helt verkställt eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om övervakning i samband med villkorlig frigivning. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Första stycket ändras på så sätt att den villkorliga frigivningen ska förenas med övervakning från dagen för frigivningen om inte annat beslutas enligt *andra stycket*. Kriminalvården behöver således inte fatta något beslut om övervakning. Att övervakningen bedrivs under ledning av Kriminalvården och att det för varje frigiven som står under övervakning ska upprättas en individuellt utformad plan framgår av 13 och 14 §§.

Av *andra stycket* framgår att Kriminalvården får besluta om avsteg från huvudregeln med övervakning om det saknas anledning att befara att den dömda kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller om det finns särskilda skäl. Kriminalvården ska i sådana fall besluta att inte ställa den frigivne under övervakning eller, om beslut fattas efter dagen för villkorlig frigivning, att övervakningen ska upphöra. Genom att det finns en möjlighet att underlåta övervakning är målet att Kriminalvårdens resurser ska kunna koncentreras till de fall där de fyller ett behov. Myndigheten ska med andra ord även framöver prioritera dem som har behov av riskreducerande insatser.

Kriminalvården gör bedömningar av den dömdes benägenhet att återfalla i brott i samband med att verkställigheten inleds och därefter kontinuerligt under verkställigheten. Dessa bedömningar kan ligga till grund för ett beslut att inte övervaka den frigivne.

Övervakningsbehovet ska bedömas utifrån samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Vid prövningen bör beaktas om den dömden är i behov av stöd, kontroll eller hjälp, men också samhällsskyddsaspekter som tillhörighet till ett kriminellt nätverk eller liknande. Talar någon omständighet med viss styrka för övervakning saknas möjlighet att besluta om att underlåta övervakning.

Tidigare brottslighet spelar normalt en avgörande roll för riskbedömningen. Den som dömts för första gången bör därför, om han eller hon lever under ordnade sociala förhållanden, inte sällan kunna undantas från övervakning. På samma sätt kan också någon som återfallit i brott ha deltagit i till exempel behandling under verkställigheten i anstalt samt i övrigt ordnat sin sociala situation på ett sådant sätt att det vid anstaltstidens slut saknas anledning att befara att han eller hon kommer att återfalla i brott. Det kan också handla om att straffet är så pass långt att den dömdes höga ålder i betydande grad talar för att återfallsrisken är låg vid frigivningen. Stor hänsyn måste också tas till brottets karaktär samt till målsäganden. Särskilt vid upprepade brott i nära relation bör det dock sällan finnas förutsättningar att underlåta övervakning.

Vid sidan av låg återfallsrisk får Kriminalvården besluta om att den villkorliga frigivningen inte ska förenas med övervakning om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan vara att den dömden redan står under övervakning med anledning av en annan påföljd som avtjänas samtidigt. Det kan vara en tidigare dom på skyddstillsyn, som alltid har en prövotid om tre år, eller ytterligare en prövotid med anledning av en tidigare villkorlig frigivning. I dessa fall kan det vara lämpligare att inte ha flera övervakningar i gång parallellt. Om övervakningen enligt den andra påföljden avslutas får Kriminalvården besluta om övervakning med stöd av 18 §.

Själva beslutet att inte ställa den dömden under övervakning bör i överensstämmelse med vad som gäller enligt Kriminalvårdens rutiner i dag fattas ungefär tre månader innan villkorlig frigivning ska ske. För de dömda med kort verkställighetstid måste däremot beslutet fattas så snart det kan ske.

I *tredje stycket*, som i stort motsvarar hittillsvarande tredje stycket, anges tiden för övervakningen. Det förtydligas att övervakningen upphör vid prövotidens utgång, när straffet är helt verkställt eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar. Insatserna under övervakningen bör normalt ofta vara som mest intensiva inledningsvis eftersom risken för återfall och annan misskötsamhet ofta är som högst då. Skulle den frigivne under en viss tids övervakning sköta sig på ett sådant sätt att det saknas anledning att befara återfall i brott kan Kriminalvården i det läget besluta om att övervakningen ska upphöra. Så länge prövotiden löper får Kriminalvården besluta om övervakning samt om att avslutad övervakning ska återupptas.

21 § Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett *nytt brott under prövotiden* finns i 34 kap.

Paragrafen innehåller en upplysning om att det finns bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet vid återfall i brott i 34 kap. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Bestämmelsen ändras språkligt för att stå i bättre överensstämmelse med vad som gäller enligt 34 kap. Enligt 34 kap. 5 § får förverkande av villkorligt medgiven frihet endast beslutas om det nya brottet har begåtts under prövotiden. Detta framgår nu av bestämmelsen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

23 § Om villkorligt medgiven frihet *har förklarats förverkad ska det som har förverkats anses som ett eget fängelsestraff och verkställas och straffidsberäknas enligt strafftidslagen (2018:1251).*

Paragrafen innehåller en regel om att om villkorligt medgiven frihet har förklarats förverkad ska vad som har förverkats ses som ett eget fängelsestraff och att detsamma ska gälla vid straffidsberäkningen. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Paragrafen ändras med anledning av att någon ny villkorlig frigivning inte ska ske efter förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet eller återfall i brott. Ändringen innebär att paragrafen innehåller en upplysning om att ett beslut om förverkande ska betraktas som ett eget fängelsestraff när det kommer till straffidsberäkning och verkställighet enligt strafftidslagen. På så sätt tydliggörs att reglerna i strafftidslagen till exempel avgör när ett beslut om förverkad villkorlig medgiven frihet är verkställbart.

28 kap.

3 § Skyddstillsyn får förenas med fängelse i lägst *en* och högst tre 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 (så kallat 28:3-fängelse). Ytterligare förutsättningar för påföljdskombinationen finns i 30 kap. 11 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Första stycket ändras som en följd av att allmänna fängelseminimum höjs till en månad (26 kap. 1 §).

I *tredje stycket* görs språkliga ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

34 kap.

5 § Om 1 § första stycket *tillämpas* i fråga om *brott som har begåtts under prövotiden* för någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska *hela* den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det.

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

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

2. om lång tid har förflutit mellan brotten *eller mellan tidpunkten för den villkorliga frigivningen och den nya brottsligheten*, eller

3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Om rätten inte beslutar om förverkande enligt första stycket, får den besluta om åtgärd som avses i 26 kap. 19 § första stycket eller förlänga prövotiden med högst

ett år utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §. Rätten får dock inte besluta om elektronisk övervakning enligt 26 kap. 17 §.

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

Paragrafen anger vad som gäller i fråga om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som har dömts till fängelse har begått ett nytt brott under prövotiden. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att det föreligger en presumtion för att hela det straff som återstår vid den villkorliga frigivningen ska förklaras förverkat om den dömd återfaller i brott under prövotiden. Första stycket ändras också på så sätt att det inte längre är möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet om rätten med stöd av 3 § beslutar att en tidigare utdömd påföljd ska avse också tillkommande brottslighet, så kallad konsumtionsdom.

Presumtionen för förverkande av hela den villkorligt medgivna friheten kan brytas om det föreligger särskilda skäl. Vad rätten ska beakta vid den bedömningen regleras i *andra stycket*. Andra stycket *andra punkten* ändras för att förtydliga att såväl tiden mellan brotten som den tid som gått efter frigivningen från ett fängelsestraff kan vara relevant för prövningen. Detta har gällt enligt hittillsvarande ordning men inte framgått av lagtexten. Särskilt när den frigivne har begått det nya brottet kort tid efter frigivningen bör tidpunkten för det nya brottet sättas i relation till tidpunkten för villkorlig frigivning snarare än tidpunkten för den tidigare brottsligheten.

Tredje stycket ändras endast på så sätt 365 dagar ersätts av ett år för att öka läsbarheten och för att använda samma typ av tidsangivelse i paragrafen. Att ett år alltid är 365 dagar när det gäller straffidsberäkning följer av 18 § strafftidslagen.

11.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

26 kap.

6 § När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till *tre* år eller mer har avtjänats ska den dömd friges villkorligt. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än *tre* år ska friges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömd kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter eller från fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om villkorlig frigivning. Det anges vid vilken tidpunkt villkorlig frigivning tidigast kan ske från ett tidsbestämt fängelsestraff, vad som i vissa fall gäller om en utländsk dom verkställs i Sverige samt att villkorlig frigivning inte får ske i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 5.1, 5.2 och 7.2.

Första stycket ändras på så sätt tillämpningsområdet för regeln om villkorlig frigivning efter tre fjärdedelar av den utdömda strafftiden utvidgas till att omfatta tidsbestämda fängelsestraff som uppgår till tre år eller mer i stället för som tidigare sex år eller mer. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än tre år ska däremot alltså friges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

11.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

26 kap.

6 § När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff har avtjänats ska den dömde friges villkorligt.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömde kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter eller från fängelse som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om villkorlig frigivning. Det anges vid vilken tidpunkt villkorlig frigivning tidigast kan ske från ett tidsbestämt fängelsestraff, vad som i vissa fall gäller om en utländsk dom verkställs i Sverige samt att villkorlig frigivning inte får ske i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 5.1, 5.2 och 7.2.

Första stycket ändras på så sätt att tillämpningsområdet för regeln om villkorlig frigivning efter tre fjärdedelar av den utdömda strafftiden utvidgas till att omfatta samtliga tidsbestämda fängelsestraff i stället för som tidigare fängelsestraff som uppgår till tre år eller mer.

11.4 Förslaget till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)

15 § Om böter inte har kunnat drivas in och det beror på trots från den bötfällda, ska böterna på talan av åklagare förvandlas till fängelse. Bötesförvandling ska också ske om det av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt.

Om den bötfällda, när förvandlingsstraffet ska beslutas, är skyldig att betala även andra böter än sådana som avses i första stycket, ska också dessa böter förvandlas.

Förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst *en* och högst tre månader.

I paragrafen föreskrivs att böter som inte betalas in på grund av trots från den bötfällda ska omvandlas till fängelsestraff. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Tredje stycket ändras som en följd av att allmänna fängelseminimum höjs från fjorton dagar till en månad (26 kap. 1 § brottsbalken).

11.5 Förslaget till lag om ändring i lag (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid

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

Paragrafen anger den tidigaste tidpunkten som en ansökan om omvandling av fängelse på livstid till fängelse på viss tid får göras och när en ny sådan ansökan får göras om den första ansökan avslås. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Första meningen ändras på så sätt att den tidigaste tidpunkten för ansökan senareläggs. En ansökan får göras när den dömde har avtjänat minst tolv år av livstidsstraffet. Ändringen görs som en följd av att den tid som den dömde måste avtjäna av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer innan villkorlig frigivning kan aktualiseras förlängs från två tredjedelar till tre fjärdedelar av strafftiden (26 kap. 6 § brottsbalken). I *andra meningen* görs en språklig ändring. Någon ändring i sak är inte avsedd.

11.6 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

10 kap.

4 § En intagen som ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 12 kap. 6 § eller enligt 10 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, får vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändig för att utredningen ska kunna genomföras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en intagen får vistas utanför anstalt för att genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Paragrafen ändras på så sätt att en intagen även får vistas utanför anstalt för att genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 12 kap. 6 §.

12 kap.

6 § *Kriminalvården får besluta om att inhämta en utredning med utlåtande om risken för att den dömde begår nya brott av allvarligt slag (riskutredning).*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur en riskutredning enligt första stycket ska genomföras.

Paragrafen är ny och reglerar kravet på utredning om risk för att den dömde begår nya brott av allvarligt slag. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Av *första stycket* framgår att Kriminalvården får inhämta en utredning med utlåtande om risken för att den dömde begår nya brott av allvarligt slag (riskutredning). Det åligger ansvarig myndighet att ta ställning till

vilka riskinstrument eller andra tester som ska ligga till grund för utlåtagandet och på vilket sätt utredningen ska göras. Det är dock väsentligt att det framgår hur stor risken för återfall är, vilken typ av brottslighet som risken avser, vilka riskfaktorerna är och hur dessa kan motverkas.

Utlåtagandet utgör en viktig del av Kriminalvårdens underlag vid beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för återfall i allvarlig brottslighet. En central fråga i sammanhanget är i vilka situationer Kriminalvården ska hämta in utredning om risk för återfall i allvarlig brottslighet.

Kriminalvården gör löpande bedömningar av risk under verkställigheten i anstalt. De bedömningar av risk för återfall i brott som bland annat ligger till grund för olika typer av beslut avseende placering, permission och andra liknande frigivningsförberedande åtgärder kan ligga till grund även för frågan om när en riskutredning om uppskjuten villkorlig frigivning ska inhämtas. Frågan om uppskjuten villkorlig frigivning är endast aktuell för intagna som bedömts ha en hög risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag. Det kan alltså finnas skäl för Kriminalvården att inhämta en utredning om risk för nya brott om Kriminalvården inför villkorlig frigivning beträffande en intagen som avtjänar fängelse i fyra år eller mer för brott mot liv, hälsa, frihet eller frid eller för en intagen som avtjänar fängelse i minst två år för brott som har utgjort led i brottslighet som har utövats i organiserad form, bedömer att risken för återfall i allvarlig brottslighet är hög.

Det kan exempelvis vara fråga om en intagen som meddelats särskilda villkor på grund av risken för nya brott. De bedömningar som har gjorts i fråga om frigivningsförberedande åtgärder bör också vara av särskild betydelse. Ytterligare ett skäl att överväga ett beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen kan till exempel vara att den intagne på grund av risken för återfall överhuvudtaget inte varit föremål för några frigivningsförberedande åtgärder i form av successiv utslussning genom placering i lägsta säkerhetsklass, permissioner eller särskilda utslussningsåtgärder, eller om sådana åtgärder på grund av återfallsrisken varit förenade med särskilda kontrollinsatser. Även Kriminalvårdens utredningar och den dömdes eventuella misskötsamhet under verkställigheten bör beaktas vid bedömningen. Ett ställningstagande till behovet av utredning om risk för återfall i brott på grund av att Kriminalvården överväger att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning bör ske i god tid före planerad dag för villkorlig frigivning. För att efterfölja kravet på förutsebarhet är det viktigt att Kriminalvården tydligt informerar den intagne om planerade åtgärder.

När det gäller uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet är målsättningen att Kriminalvården ska utreda och fatta beslut i ärendet senast en månad före planerad dag för villkorlig frigivning. Ett ärende bör därför i normalfallet komma till huvudkontoret cirka åtta veckor före den planerade dagen för frigivningen. Någon uttrycklig bestämmelse i lag som anger när frågan om uppskjuten villkorlig frigivning ska prövas finns inte. Enligt 12 kap. 3 § ska frågan om uppskjuten villkorlig frigivning prövas skyndsamt. Nämda bestämmelse är tillämplig också när det är fråga om att skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av risk för återfall i brott. Kriminalvården bör därmed i god tid före tidpunkten då villkorlig frigivning tidigast kan ske ta ställning till frågan om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk

för ny brottslighet. Ett ställningstagande till behovet av en riskutredning bör därför göras senast i anslutning till överväganden om särskilda utslussningsåtgärder.

I andra stycket finns en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vilken myndighet som ska genomföra en sådan utredning och hur den ska genomföras.

7 § *Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning på grund av risk för nya brott av allvarligt slag får bara meddelas om en riskutredning enligt 6 § inhämtats. En sådan utredning behöver dock inte inhämtas om det är uppenbart obehövligt.*

I paragrafen, som är ny, uppställs krav på inhämtande av riskutredning innan beslut om uppskjutande av villkorlig frigivning meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Enligt paragrafen får villkorlig frigivning inte skjutas upp på grund av risk för att den dömde begår nya brott utan att sådan riskutredning som avses i 6 § har inhämtats. En utredning behöver dock inte inhämtas om det framstår som uppenbart obehövligt, men bör regelmässigt inhämtas första gången Kriminalvården överväger att skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av risk för nya brott i allvarlig brottslighet. För ett flertal intagna kommer risken för återfall i brottslighet sannolikt inte förändras under den tillkommande strafftiden. Det kan till exempel vara uppenbart obehövligt att inhämta utredning om det vid en utredning sex månader tidigare har konstaterats att risken för ny brottslighet av allvarligt slag är mycket hög samt att det inte har kunnat vidtas några åtgärder i syfte att minska risken. I en sådan situation bör beslutet om att skjuta upp den villkorliga frigivningen kunna grundas på den ursprungliga utredningen i kombination med dokumentation av hur den fortsatta verkställigheten i anstalt har förlöpt, utan att en ny utredning inhämtas. Det är inte möjligt att närmare ange ett intervall för hur ofta Kriminalvården bör inhämta utredning från den myndighet som ansvarar för utredningen. Utredning bör inhämtas vid behov. Om den villkorliga frigivningen har skjutits upp vid ett par tillfällen bör kompletterande utredning dock i normalfallet inhämtas.

8 § *En riskutredning som beslutats enligt 6 § ska utföras skyndsamt och ges in till Kriminalvården inom sex veckor från det att beslutet om riskutredning kom in till ansvarig myndighet.*

Paragrafen, som är ny, innehåller tidsfrister för genomförande av riskutredningar som beslutats enligt 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Av paragrafen framgår att en utredning med utlåtande om risken för att den dömde på nytt gör sig skyldig till brottslighet av allvarligt slag ska utföras skyndsamt och ges in till Kriminalvården inom sex veckor från det att beslutet om riskutredning kom in till ansvarig myndighet. Paragrafen är utformad med förebild i 6 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning.

9 § Ett urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov får tas på en person som genomgår en riskutredning som beslutats enligt 6 § om det behövs för att kunna bedöma personens psykiska eller kroppsliga tillstånd.

En urinprovtagning får inte utföras eller bevitnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska.

I paragrafen, som är ny, behandlas provtagning i samband med en riskutredning som beslutats enligt 6 §. Paragrafen är utformad efter förebild i 5 b § lagen om rättspsykiatrisk undersökning och 7 a § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

I första stycket regleras förutsättningarna för att av utredningsskäl ta prov på en person som genomgår en riskutredning. De prov som får tas är urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- och hårprov. Syftet med kroppsbesiktningen ska vara att inom ramen för riskutredningen bedöma personens psykiska eller kroppsliga tillstånds betydelse för återfallsrisken.

Provtagning får vidare endast ske om det behövs för att bedöma personens psykiska eller kroppsliga tillstånd i syfte att få underlag för riskfaktorn missbruk inom ramen för riskutredningen. Bedömningen av om det finns ett sådant behov ska göras i varje enskilt fall med beaktande av vad som i övrigt är känt om personen som undersöks, till exempel i fråga om just missbruk, men också utifrån levnadsomständigheter, hälsotillstånd och psykiatrisk historik. Provet kan också behövas för att det ska vara möjligt att ange relevanta riskreducerande åtgärder, till exempel läkemedelsbehandling med anledning av missbruk.

Enligt andra stycket får en urinprovtagning inte utföras eller bevitnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska. Kravet motsvarar det som gäller för urinprovtagning enligt 5 b § lagen om rättspsykiatrisk undersökning.

10 § Sådana uppgifter om den dömda som behövs för genomförandet av en riskutredning som beslutats enligt 6 § ska lämnas ut av

1. Försäkringskassan, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
2. Arbetsförmedlingen, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 28 kap. 11 eller 12 § samma lag,
3. Kriminalvården, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § samma lag,
4. Migrationsverket, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § samma lag,
5. Totalförsvarets plikt- och provningsverk, trots att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 38 kap. 1 § första stycket 1, 2, 3 eller 5 samma lag, och
6. den som bedriver verksamhet där det gäller sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ eller 26 kap. 1 § samma lag eller tystnadsplikt enligt 29 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 17 kap. 11 § socialtjänstlagen (2025:000) eller 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659), trots sekretess eller tystnadsplikt.

Paragrafen, som är ny, innehåller en uppgiftsskyldighet som syftar till att säkerställa att den myndighet som ansvarar för riskutredningen ska kunna få tillgång till de uppgifter som behövs för att kunna göra fullständiga riskbedömningar. Bestämmelsen är i denna del utformad efter förebild i

14 och 14 a §§ lagen om rättspsykiatrisk undersökning. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

I *första stycket* anges till en början att uppgifterna ska behövas för genomförandet av en riskutredning. Detta innebär att uppgifter inte ska inhämtas eller utlämnas slentrianmässigt, utan endast när de behövs för just det ändamålet. Den utlämnande myndigheten måste i allmänhet utgå från att de begärda uppgifterna behövs för en riskbedömning (se prop. 1990/91:58 s. 283 och prop. 2022/23:83 s. 67).

I *punkt 1–5* regleras utlämnande av uppgifter från följande myndigheter: Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Migrationsverket och Totalförsvarets plikt- och provningsverk. Uppgiftsskyldigheten gäller endast uppgifter som omfattas av sekretess enligt de bestämmelser som anges i respektive punkt. Om en uppgift omfattas av sekretess enligt en annan bestämmelse, kan det utgöra ett hinder mot utlämnande. Det ankommer på den ansvarige för riskbedömningen att precisera vilka uppgifter som behövs för undersökningen. I *punkt 6* regleras utlämnade av sekretesskyddade uppgifter från hälso- och sjukvård och socialtjänst samt utlämnande av sådana uppgifter från verksamheter där det gäller tystnadsplikt. Bestämmelsen innebär att uppgifter om den dömd som behövs för en undersökning om risk ska lämnas ut från såväl offentligt som enskilt bedriven hälso- och sjukvård och socialtjänst, inklusive verksamhet som avser insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

11.7 Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)

19 § Om flera fängelsestraff på viss tid verkställs samtidigt, ska den sammanlagda fängelsetiden i dagar läggas till grund för beräkningen av strafftiden.

Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs

1. med tillämpning av 26 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,
2. med anledning av dom enligt 28 kap. 3 § brottsbalken,
3. på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 § brottsbalken, eller
4. som förvandlingsstraff för böter enligt 15 § bötesverkställighetslagen (1979:189).

I paragrafen anges hur strafftiden ska beräknas när två eller flera fängelsestraff ska verkställas samtidigt. Paragrafen ändras med anledning av att någon ny villkorlig frigivning inte ska ske från fängelsestraff som verkställs på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet eller återfall i brott. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Andra stycket är nytt. I stycket tydliggörs att vissa fängelsestraff eller med fängelsestraff likställda frihetsberövanden inte ska ingå i den gemensamma strafftidsberäkningen. Det gäller vissa utländska domar som verkställs i Sverige, skyddstillsyn som förenats med ett fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter och frihetsberövanden med anledning av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet vid misskötsamhet eller vid återfall i brott, såväl i dom som i beslut. Dessa ska inte ingå i den

gemensamma strafftidsberäkning som ska ske när flera fängelsestraff avtjänas samtidigt.

21 § En dömd ska meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer

1. dagen för strafftidens början,
2. fängelsestraffets längd i dagar,
3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande,
4. dagen för strafftidens slut,
5. *tidigaste dag för villkorlig frigivning,*
6. *återstående strafftid i dagar, och*
7. *dagen för prövotidens utgång.*

Om ett beslut enligt första stycket avser ett fängelsestraff på livstid, ska beslutet fastställa

1. dagen för strafftidens början, och
2. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande om straffet tidsbestäms.

Beslutet ska meddelas utan dröjsmål.

Paragrafen innehåller bestämmelser om strafftidsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Paragrafen ändras på så sätt att punkt 1–3 i tidigare andra stycket flyttas upp till första stycket och numreras om till 5–7. Ändringen är en följd av att minimitiden som måste avtjänas för att den dömde ska bli föremål för villkorlig frigivning (30 dagar) slopas. Det medför att samtliga som döms till tidsbestämda fängelsestraff ska få strafftidsbeslut med samma uppgifter, det vill säga det som framgår av första stycket punkt 1–7.

Sammanfattning av betänkandet Ett ändamåls- enligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48) i relevanta delar

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag 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. I det sammanhanget har utredningen bland annat haft i uppdrag att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag samt fullständiga författningsförslag om

1. en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning endast beviljas om det finns särskilda skäl, och i så fall som tidigast efter att tre fjärdedelar av strafftiden har avtjänats, samt de ändringar som behövs för att säkerställa att stöd och kontroll, till exempel i form av övervakning, kan komma till stånd även i de fall villkorlig frigivning inte sker,
2. ändringar angående prøvotid efter villkorlig frigivning som behövs för att säkerställa att den dömda kan bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid,
3. ändringar som innebär skärpta reaktioner vid återfall i brott,

Därtill har utredningen haft i uppdrag att överväga, och om lämpligt, föreslå ändringar av regelsystemet i en del andra frågor, bland annat angående om villkorlig frigivning på nytt ska ske från reststraffet när förverkande av villkorligt medgiven frihet har beslutats och om allmänna fängelseminimum ska höjas.

Nedan följer ett utdrag ur sammanfattningen av för utkastet relevanta förslag.

Ett ändamålsenligt samhällsskydd

Utredningens lagförslag i korthet

- Systemet med villkorlig frigivning ska skärpas i ett flertal hänseenden, men presumptionen för villkorlig frigivning ska behållas, liksom kvotdelen om två tredjedelar som måste avtjänas i anstalt innan villkorlig frigivning. De skärpande inslagen är att
 - allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad,
 - alla som döms till tidsbestämda fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning,
 - prøvotiden ska förlängas till minst två år,
 - det ska finnas en presumtion för övervakning,
 - presumptionen för att hela reststraffet ska förverkas vid återfall i brott ska förtydligas, och

- det ska inte längre ske någon ny villkorlig frigivning från ett reststraff som förklarats förverkat med anledning av misskötsamhet eller återfall i brott.
- Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Alternativa lagförslag utifrån direktiven som utredningen inte förordar

- En reglering som säkerställer att villkorlig frigivning endast beviljas vid särskilda skäl samt i så fall efter att tre fjärdedelar av strafftiden har avtjänats. Därtill presenteras ytterligare en modell, som enligt utredningens uppfattning är mer ändamålsenlig än en reglering som bygger på särskilda skäl, vilken innebär att domstol i vissa fall kan besluta om villkorlig frigivning enligt en högre kvotdel (tre fjärdedelar).
- Hur övervakning kan ordnas också för de som inte blir villkorligt frigivna.
- De alternativa lagförslagen föreslås vad gäller villkorlig frigivning träda i kraft den 1 januari 2030.

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.

Villkorlig frigivning och frågor relaterade till fängelsestraff

Presumtionen för villkorlig frigivning och kravet på avtjänad kvotdel

Enligt gällande regelverk ska den dömde villkorligt frigges efter att två tredjedelar av straffet, dock minst 30 dagar, har avtjänats. Tidpunkten ska dock skjutas upp om det finns särskilda skäl. Vår bedömning är att det nuvarande systemet med villkorlig frigivning ska skärpas i ett antal avseenden.

Den villkorliga frigivningen har funnits i svensk rätt sedan början av 1900-talet och fungerar i huvudsak väl. Återfallsstatistiken visar till exempel att andelen som återfaller i brott efter avslutad fängelseverkställighet har gått ner över tid. Genom den villkorliga frigivningen ställs den dömde under övervakning och villkor samt får därigenom stöd och kontrolleras under den dokumenterat svåra tiden som en övergång från ett liv i anstalt till ett liv i frihet innebär. Förutsättningarna för att han eller hon ska anpassas i samhället ökar genom att övergången är successiv och eftersom det vilar ett latent hot om återintagning i anstalt vid misskötsamhet talar mycket för att den villkorliga frigivningen fungerar brottsavhållande.

Vår bedömning är att därför att den villkorliga frigivningen bidrar till ett ökat samhällsskydd. Utifrån statistik, undersökningar och kriminologisk forskning har vi inte kunnat finna något stöd för att en minskad rätt till villkorlig frigivning skulle minska brottsligheten ens i ett kortare perspektiv, med undantag för den längre tid under vilken individen hålls inlåst.

Det är snarare mycket som talar för att det kommer att bli tvärtom, det vill säga att brottsligheten riskerar att öka om villkorlig frigivning blir ett undantag i stället för en huvudregel. Ändringen framstår som särskilt allvarlig för lagöverträdare under 18 år om reformen att sluten ungdomsvård ska utmönstras och ersättas av fängelsestraff genomförs. Vi avråder därför från en sådan förändring.

Även kostnadsmässiga skäl talar starkt emot ett genomförande. Den årliga kostnadsökningen för Kriminalvården i ett system där villkorlig frigivning endast beviljas vid särskilda skäl samt i så fall efter tre fjärdedelar beräknas totalt uppgå till drygt 7 miljarder kronor.

Eftersom vi enligt direktiven är ålagda att lämna ett förslag som innebär att villkorlig frigivning endast beviljas om det finns särskilda skäl, och i så fall som tidigast efter att tre fjärdedelar av strafftiden har avtjänats, lämnar vi ett sådant förslag i kapitel 21.

Särskilda skäl för villkorlig frigivning ska enligt förslaget vara att den dömde har deltagit i återfallsförebyggande åtgärder eller följt de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Kriminalvården ska avgöra om förutsättningarna för villkorlig frigivning är uppfyllda.

För att också de som inte villkorligt frigives ska kunna bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder även efter frigivningen föreslås att en provotid om ett år, det vill säga även i de fall som villkorlig frigivning inte sker, ska följa på alla tidsbestämda fängelsestraff om ändringen genomförs.

Vi redovisar ett ytterligare alternativt förslag, som vi inte förordar men som vi menar är mer träffsäkert, lämpligt och kostnadseffektivt än det förslag som vi är ålagda att lämna. Enligt detta ska merparten av de dömda alltså villkorligt frigives efter att två tredjedelar, men minst 30 dagar av strafftiden har avtjänats, men domstolen ska i vissa kvalificerade fall kunna besluta om en annan kvotdel (3/4) i brottmålsdomen.

Fler träffsäkra åtgärder avseende villkorlig frigivning

Vår bedömning är att det nuvarande systemet med villkorlig frigivning ska skärpas i ett antal avseenden.

Vi föreslår att det ska tydliggöras att villkorlig frigivning inte innebär en straffavkortning. I stället är det så att straffet fortsatt avtjänas, men den dömden är inte intagen i anstalt utan ute i samhället, dock under sträng kontroll och ibland underkastad ingripande villkor. För att råda bot på den felaktiga förståelsen av villkorlig frigivning föreslår vi att det ska införas en bestämmelse i brottsbalken som innehåller en närmare beskrivning av vad den villkorliga frigivningen innebär och syftar till.

En skärpande åtgärd som vi förordar och bedömer är träffsäker är att det inte längre ska ske någon villkorlig frigivning efter det att övervakningsnämnd eller domstol förverkat hela eller delar av ett reststraff på grund av misskötsamhet eller vid återfall i brott. Vid sådana beslut om förverkande ska således hela den förverkade tiden avtjänas i anstalt, vilket innebär rejält förlängda anstaltstider, men utan att de fördelar som villkorlig frigivning innebär går förlorade.

I syfte att säkerställa att den dömden kan bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid efter den villkorliga frigivningen föreslår vi också att provotiden alltid ska vara minst två år, i stället för nuvarande ett år, i de fall den inte korresponderar med den återstående strafftiden.

På så sätt sträcks också tiden ut under vilken det är möjligt att bland annat förverka villkorligt medgiven frihet. Även det innebär en skärpning.

I linje med vår utgångspunkt att det tydligare ska framgå att straffet fortsatt avtjänas under villkorlig frigivning lämnar vi också ett förslag om att det ska föreligga en presumtion för övervakning av den som är villkorligt frigiven. Övervakning ska kunna underlåtas om det saknas anledning att anta att den dömden kommer att återfalla i brott eller om det finns särskilda skäl, till exempel för att den dömden redan är under övervakning med anledning av en annan påföljd.

Samtliga som döms till tidsbestämda fängelsestraff ska omfattas av systemet med villkorlig frigivning och allmänna straffminimum ska höjas till 30 dagar

Vår bedömning är att systemet med villkorlig frigivning för med sig så många fördelar att det bör omfatta alla som döms till tidsbestämda

fängelsestraff. Vi föreslår därför att den så kallade minimitiden om minst 30 dagars avtjänade ska tas bort.

För att motverka alltför korta avtjänandetider bör dock allmänna fängelseminimum höjas från 14 dagar till 30 dagar i samband med en sådan ändring. Möjligheten att använda bötesstraff bör ökas i viss mån för att i några fall kunna ersätta fängelsestraff som understiger 30 dagar i det nuvarande systemet.

Återfall i brott

En skärpt återfallsreglering

Även gällande 34 kap. 5 § brottsbalken föreslår vi förtydliganden i två avseenden. Vår bedömning är att detta innebär en skärpning på så sätt att domstolarna i fler fall kommer att besluta om att förverka hela den villkorligt medgivna friheten (det reststraff som återstod vid den villkorliga frigivningen).

Det ska för det första tydligare framgå att det föreligger en presumtion för att hela reststraffet (den villkorligt medgivna friheten) ska förklaras förverkat vid återfall i brott under prøvotiden. Rätten ska således anföra skäl för att förverka endast del eller för att helt underlåta att förverka.

För det andra ska det framgå av lagtexten att det också är relevant att beakta tiden mellan frigivning från fängelsestraff och återfall vid bedömningen av om det finns skäl för att förverka del eller underlåta förverkande av den villkorligt medgivna friheten. Detta har gällt sedan tidigare enligt Högsta domstolens praxis, men vi bedömer att det är en fördel att det anges i lagtext.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken (1962:700)

dels att rubriken till 26 kap. ska ha följande lydelse,

dels att 25 kap. 2 och 6 §§, 26 kap. 1, 4, 6, 8, 10, 12, 13, 21 och 23 §§, 27 kap. 2 §, 28 kap. 3 § och 34 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 26 kap. 4 a §,

dels att det närmast före 26 kap. 1, 4, 10 och 21 §§ ska införas nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 kap.

2 §¹

Dagsböter *skall* bestämmas till ett antal av minst trettio och högst *ett*hundra*femtio*.

Varje dagsbot fastställs till ett visst belopp från och med femtio till och med ettusen kronor, efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas.

Minsta bötesbelopp är sjuhundrafemtio kronor.

6 §²

Böter som gemensamt straff för flera brott döms ut i dagsböter, om något av brotten bör föranleda dagsböter.

Som gemensamt straff får dagsböter bestämmas till ett antal av högst *tvåhundra* och penningböter till ett belopp av högst tiotusen kronor.

Om det för något av brotten är föreskrivet ett visst lägsta bötesstraff, får detta inte underskridas.

26 kap.

Om fängelse

Om fängelsestraff

Om straffskalans utformning

1 §³

Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet.

Fängelse på viss tid får inte understiga *fyrtion dagar* och inte understiga *en månad* och inte

¹ Senaste lydelse 2006:574.

² Senaste lydelse 2006:574.

³ Senaste lydelse 2023:257.

överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

I fråga om fängelse som förvandlingsstraff för böter finns särskilda föreskrifter.

överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

Om verkställighet av fängelsestraff och om villkorlig frigivning

4 §⁴

Den som dömts till fängelse *skall* för verkställighet av straffet tas in i kriminalvårdsanstalt om inte annat är särskilt föreskrivet.

Den som dömts till fängelse *ska* för verkställighet av straffet *berövas friheten genom att* tas in i kriminalvårdsanstalt om inte annat är särskilt föreskrivet.

Det finns särskilda bestämmelser om att fängelsestraff kan verkställas i häkte, genom elektronisk övervakning i eget boende eller kontrollerat boende, i en frigivningsförberedande åtgärd eller under provotid vid villkorlig frigivning.

4 a §

Den som dömts till fängelse på viss tid får beviljas villkorlig frigivning i syfte att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället och därigenom minska risken för återfall i brott.

Villkorlig frigivning innebär att den dömden får avtjäna viss tid av ett fängelsestraff utanför anstalt under kontroll och villkor.

Förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär att den dömden på grund av misskötsamhet eller återfall i brott helt eller delvis får avtjäna det straff som återstod då han eller hon villkorligt frigavs från anstalt (reststraffet).

6 §⁵

När två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, *dock minst trettio dagar*, har avtjänats ska den dömde *friges villkorligt*.

Om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömde kommer att vara frihetsberövad under avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten, ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av första stycket.

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

När två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff har avtjänats ska den dömde, *om inte annat följer av 6 a §, villkorligt friges*.

Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 §, från ett förvandlingsstraff för böter *eller från ett reststraff som förklarats helt eller delvis förverkat med stöd av 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §*.

8 §⁶

Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av 6 § första stycket hänsyn tas till den sammanlagda fängelsetiden. Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs *med tillämpning av 6 § andra stycket eller som dömts ut enligt 28 kap. 3 § eller förvandlingsstraff för böter*.

Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av 6 § första stycket hänsyn tas till den sammanlagda fängelsetiden. Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs

1. *med tillämpning av 6 § andra stycket,*
2. *efter dom enligt 28 kap. 3 §,*
3. *som förvandlingsstraff för böter, eller*
4. *på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 §.*

Såsom avtjänad tid räknas även tid under vilken straffet ska anses verkställt enligt bestämmelserna i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.

⁵ Senaste lydelse 2018:1253.

⁶ Senaste lydelse 2018:1253.

**Om prøvotid, övervakning
och särskilda föreskrifter**

10 §⁷

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst trehundra sextiofem dagar.

Straffet är helt verkställt vid prøvotidens utgång förutsatt att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst två år.

Ett fängelsestraff är helt verkställt vid prøvotidens utgång om villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

12 §⁸

Den som är villkorligt frigiven ska 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.

Beslut i fråga om övervakning meddelas av Kriminalvården.

Den som villkorligt frigives ska ställas under övervakning.

Kriminalvården får besluta att den som villkorligt frigives inte ska ställas under övervakning, om det saknas anledning att befara att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller om det finns särskilda skäl.

Om inte annat har beslutats upphör övervakningen vid prøvotidens utgång.

Övervakningen upphör vid prøvotidens utgång, när straffet är helt verkställt eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar.

13 §⁹

Övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt bedrivs under ledning av Kriminalvården.

Kriminalvården förordnar övervakare och får förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen.

Kriminalvården ansvarar för den fortsatta verkställigheten av fängelsestraffet efter villkorlig frigivning från anstalt.

⁷ Senaste lydelse 2019:464.

⁸ Senaste lydelse 2019:464.

⁹ Senaste lydelse 2019:464.

21 §¹⁰

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett annat brott finns i 34 kap.

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett nytt brott under provotid finns i 34 kap.

23 §¹¹

Förklaras villkorligt medgiven frihet helt eller delvis förverkad, ska med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses som nytt fängelsestraff. Detsamma ska gälla vid beräkning av strafftid enligt strafftidslagen (2018:1251).

Vid frågor om när fängelsestraff får verkställas och vid strafftidsberäkning enligt strafftidslagen (2018:1251) ska vad som förverkats av villkorligt medgiven frihet anses som ett fängelsestraff.

27 kap.

2 §¹²

Villkorlig dom får förenas med dagsböter, högst tvåhundra, vare sig böter har föreskrivits för brottet eller inte.

Villkorlig dom får förenas med dagsböter, högst tvåhundrafemtio, vare sig böter är föreskrivet för brottet eller inte.

28 kap.

3 §¹³

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.

34 kap.

5 §¹⁴

Tillämpas 1 § första stycket eller 3 § i fråga om någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska, om brottet har begåtts under provotiden, den villkorligt medgivna friheten

Om 1 § första stycket tillämpas avseende ny brottslighet under provotid för någon som villkorligt frigetts från fängelse, ska hela den villkorligt medgivna friheten

¹⁰ Senaste lydelse 2019:464.

¹¹ Senaste lydelse 2018:1253.

¹² Senaste lydelse 1991:240.

¹³ Senaste lydelse 1998:604.

¹⁴ Senaste lydelse 2019:464.

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

Som särskilda skäl för att inte förverka eller för att *förverka endast* en del av villkorligt medgiven frihet får rätten beakta

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

2. om lång tid har förflutit mellan brotten, *eller*

3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Om rätten inte beslutar om förverkande enligt första stycket, får den besluta om åtgärd som avses i 26 kap. 19 § första stycket eller förlänga prövotiden med högst *trehundra sextiofem dagar* utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §. Rätten får dock inte besluta om elektronisk övervakning enligt 26 kap. 17 §.

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

förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det.

Som särskilda skäl för att inte förverka eller för att *endast förverka* en del av villkorligt medgiven frihet får rätten beakta

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

2. om lång tid har förflutit mellan brotten *eller mellan tidpunkten för den villkorliga frigivningen och den nya brottsligheten, eller*

3. om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Om påföljden bestäms till säkerhetstraff ska villkorligt medgiven frihet inte förverkas.

Om rätten inte beslutar om förverkande enligt första stycket, får den besluta om åtgärd som avses i 26 kap. 19 § första stycket eller förlänga prövotiden med högst *ett år* utöver den tid som följer av 26 kap. 10 §. Rätten får dock inte besluta om elektronisk övervakning enligt 26 kap. 17 §.

En åtgärd enligt *fjärde* stycket får beslutas endast före prövotidens utgång *och inte i något fall om påföljden bestäms till säkerhetstraff*. Förverkande *av villkorligt medgiven frihet* får beslutas endast om frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från prövotidens utgång.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026, dock inte reglerna i 34 kap. 5 § tredje och femte stycket som träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Bestämmelsen i 26 kap. 6 § första stycket i dess nya lydelse ska tillämpas även för fängelsestraff som har dömts ut före ikraftträdandet.

3. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § tredje stycket, 8 och 10 §§ i sin nya lydelse tillämpas inte för fängelsestraff som dömts ut före ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs att 19 och 21 §§ i strafftidslagen (2018:1251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §¹

Om flera fängelsestraff på viss tid verkställs samtidigt, ska den sammanlagda fängelsetiden i dagar läggas till grund för beräkningen av strafftiden.

Detta gäller dock inte tid för fängelse som verkställs enligt följande bestämmelser i brottsbalken (1962:700)

- 1. med tillämpning av 26 kap. 6 § andra stycket,*
- 2. efter dom enligt 28 kap. 3 §,*
- 3. som förvandlingsstraff för böter, eller*
- 4. på grund av beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 19 § andra stycket eller 34 kap. 5 § (reststraff).*

21 §²

En dömd ska meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer

1. dagen för strafftidens början,
2. fängelsestraffets längd i dagar,
3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande, och
4. dagen för strafftidens slut.

Om fängelsestraffet uppgår till mer än trettio dagar, ska beslutet även fastställa

- 1. tidigaste dag för villkorlig frigivning,*
- 2. återstående strafftid i dagar, och*
- 3. dagen för prøvotidens utgång.*

En dömd ska meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer

1. dagen för strafftidens början,
2. fängelsestraffets längd i dagar,
3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande,
4. dagen för strafftidens slut,
5. tidigaste dag för villkorlig frigivning,
6. återstående strafftid i dagar, och
7. dagen för prøvotidens utgång.

Om ett beslut enligt första stycket avser ett fängelsestraff på livstid, ska beslutet fastställa

- 1. dagen för strafftidens början, och*
- 2. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande om straffet tidsbestäms.*

¹ Senaste lydelse 2018:1251.

² Senaste lydelse 2018:1251.

Om ett beslut enligt första stycket avser ett fängelsestraff på livstid, ska beslutet fastställa

1. dagen för strafftidens början, och

2. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande om straffet tidsbestäms.

.

Beslutet ska meddelas utan dröjsmål.

Om ett beslut enligt första stycket avser ett säkerhetsstraff, ska beslutet fastställa

1. dagen för strafftidens början,

2. minimitidens längd i dagar,

3. antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande, och

4. dagen för maximitidens slut.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026 i fråga om 19 § och 21 § första och andra stycket och i övrigt den 1 januari 2028.

2. 19 § i den äldre lydelsen gäller fortfarande för de som har dömts till fängelse före ikraftträdandet.

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, Söko Kriminalvård, Skyddsvärnet, Socialstyrelsen, Solna tingsrätt, Statens institutionsstyrelse (SiS), Stockholms tingsrätt, Stockholms universitetet (Juridiska institutionen 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 och en privatperson.

Region Norrbotten, Region Stockholm, Region Värmland, Saco-S, Trelleborgs kommun, Vännäs 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, Kalix 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, Västerås kommun och Örebro kommun.