

Justitiedepartementet
Straffrättsenheten**Utkast till lagrådsremiss Skärpta regler för villkorlig frigivning**

Er beteckning Ju2025/01048

Inledande synpunkter

Som Kriminalvården framhöll i sitt yttrande över betänkandet Vissa reformer av straff- och verkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48) kan både utredningens huvudförslag och de alternativa förslag som utredningen inte förordade förväntas få mycket stor påverkan på myndighetens verksamhet och det är svårt att fullt ut överblicka alla konsekvenser som förslagen kan innebära. Detsamma gäller även de förslag som nu lämnas i utkastet till lagrådsremiss och som inte behandlats av utredningen.

De nya förslag som lämnas i utkastet är enligt Kriminalvården inte tillräckligt analyserade och konsekvenserna blir därigenom svåra att förutse. Med hänsyn till den stora inverkan som förslagen kan förväntas få på Kriminalvårdens verksamhet är det önskvärt med en fördjupad konsekvensanalys under den fortsatta beredningen.

Kriminalvården efterfrågar också en bedömning av de sammantagna effekterna av de ändringar som kan bli följden av de många förslag som bereds i Regeringskansliet och som kan komma att påverka myndighetens möjlighet att fullgöra sitt uppdrag. Detta gäller inte minst de förslag som Straffreformutredningen nyligen har lämnat i betänkandet En straffreform (SOU 2025:66) och som bedöms leda till en kraftig ökning av antalet utdömda fängelseår.

Kriminalvården lämnar härutöver synpunkter på utkastet till lagrådsremiss enligt följande.

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

Som Kriminalvården anför i sitt yttrande över betänkandet delar myndigheten utredningens bedömning att presumptionen för villkorlig frigivning, liksom kvotdelen om två tredjedelar som måste avtjänas i anstalt före villkorlig frigivning, bör behållas. Kriminalvården avstyrker därför förslaget att öka kvotdelen för när villkorlig frigivning tidigast kan beviljas.

Kriminalvården ser i och för sig positivt på att det i utkastet har tagits hänsyn till att myndigheten behöver anpassa och bygga ut sin verksamhet samt få nödvändiga resursförstärkningar innan förslaget att höja kvotdelen införs fullt ut. Kriminalvården



förordar dock att den föreslagna förändringen genomförs samtidigt för alla fängelsestraff och först när myndigheten har förutsättningar att omhänderta förändringen.

Ett införande i etapper är nämligen behäftat med svårigheter och innebär en risk för att enskilda behandlas olika. En sådan risk för olik behandling uppkommer bl.a. vid flerfaldig brottslighet till följd av att längden på ett tidsbestämt fängelsestraff som döms ut vid ett och samma tillfälle kan vara beroende av om all brottslighet prövas i samma rättegång eller inte. Därutöver innebär ett successivt införande av förslaget att det under en sannolikt relativt lång period kommer vara stor skillnad mellan hur lång tid som måste avtjänas i anstalt även för fängelsestraff som är ungefär lika långa. Exempelvis kommer en person som döms till sex års fängelse att behöva avtjäna tre fjärdedelar av straffet i anstalt medan en person som döms till fem år och elva månaders fängelse fortfarande kommer att behöva avtjäna två tredjedelar av straffet.

Om ändringarna införs successivt innebär det också att Kriminalvården under en lång tid kommer att behöva tillämpa olika bestämmelser parallellt för hur stor del av ett tidsbestämt fängelsestraff som ska avtjänas innan den dömd friges villkorligt. Detta gör regelverket mer svårtillämpat och kan antas öka både arbetsbelastningen och risken för felaktiga bedömningar som kan resultera i bl.a. felaktiga frihetsberövanden.

För beräkning av när en dömd ska friges villkorligt är Kriminalvårdens systemstöd av central betydelse. Kriminalvården behöver hinna genomföra omfattande förändringar av systemstödet för att kunna göra straffidsberäkningar enligt den föreslagna reformen. Det är fråga om grundläggande ändringar som tar tid att genomföra och Kriminalvården bedömer att det inte är möjligt att ha samtliga förslag implementerade i befintliga systemlösningar till den 1 januari 2026. Om förslagen träder i kraft innan systemlösningar är implementerade, innebär det att myndigheten skulle behöva tillämpa en alternativ manuell hantering under en övergångsperiod. Myndighetens hantering av straffidsbeslut utgår i dag helt från befintligt systemstöd och att implementera en manuell hantering för att hantera dessa skulle vara förenat med stora svårigheter. Detta skulle dessutom avsevärt öka riskerna för felaktiga bedömningar och i värsta fall felaktiga frihetsberövanden.

Villkorlig frigivning även vid korta straff och allmänna fängelseminimum höjs till en månad (5.2–3)

Kriminalvården har i och för sig inte något att erinra mot förslaget i denna del. I utkastet anges dock att en höjning av allmänna fängelseminimum från fjorton dagar till en månad innebär att tiden i anstalt ökar i det allra lägsta spannet och att detta ökar möjligheterna för att det återfallsförebyggande arbetet i anstalt ska bli mer framgångsrikt till följd av en något längre anstaltstid (s. 39). Enligt Kriminalvårdens bedömning kommer tiden i anstalt fortfarande vara för kort för att myndigheten ska ha förutsättningar att hinna kartlägga risker och behov samt planera och genomföra adekvata insatser. Det finns alltså inte förutsättningar att under en sådan tid genomföra något meningsfullt återfallsförebyggande



arbete. Om den dömd ställs under övervakning efter frigivningen, finns dock möjlighet att under denna tid arbeta med återfallsförebyggande insatser.

Att samtliga fängelsestraff föreslås omfattas av systemet med villkorlig frigivning innebär också att villkorlig frigivning ska skjutas upp i samtliga fall om det finns skäl för det. För vissa intagna kan tiden i anstalt alltså komma att bli mycket kort och vad avser särskilt de kortaste strafftiderna kan svårigheter uppkomma för Kriminalvården när det gäller att på ett rättssäkert sätt hinna hantera prövningen av uppskjuten villkorlig frigivning.

Prövotiden efter villkorlig frigivning ska vara minst två år och det införs en presumtion för övervakning under prövotiden (5.4–5)

Förslagen innebär tillsammans en ökad belastning för frivården. Hur stor belastningen blir relaterar till hur mycket längre övervakningstiden blir i praktiken. Därutöver innebär en längre prövotid större möjlighet att förverka villkorligt medgiven frihet. Förverkanden innebär att ytterligare fängelsestider ska avtjänas i anstalt. Kriminalvården efterfrågar därför ytterligare analys av hur detta kan komma att påverka belastningen för anstalter och häkten.

En konsekvens av att en ökad kvotdel av straffet ska avtjänas i anstalt, men som inte berörs närmare i utkastet, är att det kommer att återstå färre dagar som kan förverkas vid eventuell misskötsamhet under prövotiden. Förslagen om att kunna skjuta upp den villkorliga frigivningen i fler fall bidrar ytterligare till detta eftersom det innebär att dömda som misskött sig under anstaltstiden, eller för vilka det bedöms föreligga risk för återfall i allvarlig brottslighet, ofta kommer ha en ännu mindre straffåterstod.

Ändringarna kan leda till att det i större utsträckning än idag efter en tid inte finns några dagar kvar att förverka. Om en dömd fortsätter att missköta sig efter att hela straffåterstoden har förverkats, kommer Kriminalvården i och för sig att kunna begära den dömd omhändertagen. Eftersom myndigheten därefter har begränsade möjligheter att vidta ytterligare åtgärder, kommer det inte att finnas skäl för fortsatt omhändertagande efter att det verkställts. När Kriminalvården har begränsade möjligheter att vidta åtgärder vid misskötsamhet, kan det antas att den dömd också kommer att ha små incitament att sköta sig.

Tydligare reaktioner för misskötsamhet under verkställighet i kriminalvårdsanstalt (6.1)

I den föreslagna lydelsen av 26 kap. 6 a § första stycket brottsbalken finns enbart ändringar som avser hur starka skäl som ska finnas för att villkorlig frigivning ska skjutas upp. Det framgår alltså att det vid bedömningen av om sådana skäl finns särskilt ska beaktas vissa specifika omständigheter, nämligen om den intagne misskött anvisade åtgärder eller annars på ett allvarligt sätt brutit mot de föreskrifter eller villkor som gäller för verkställigheten. Även om någon ändring i sak inte är avsedd i denna del kan det finnas skäl att överväga om bestämmelsen fortsatt ska vara formulerad som en exemplifiering av de omständigheter som skulle kunna aktualisera uppskjuten villkorlig frigivning. Regleringen riskerar nämligen



att skapa otydlighet och osäkerhet vid tillämpningen, och bristande förutsebarhet – vilket andra författningsförslag i utkastet syftar till att motverka. Det bör därför övervägas om begreppet ”särskilt” bör kvarstå, eller om bestämmelsen kan formuleras på ett annat sätt.

Ett liknande resonemang kan föras om den föreslagna lydelsen av 26 kap. 7 § brottsbalken. Av författningskommentaren framgår att någon ändring i sak inte är avsedd (s. 80). Det ska alltså fortsatt göras en helhetsbedömning även i denna del, i vilken t.ex. positiv utveckling ska kunna beaktas. Det bör övervägas om inte även detta bör komma till uttryck direkt i bestämmelsen, för att göra det tydligt och förutsebart hur paragrafen är avsedd att tillämpas.

Även i detta avseende kan det antas uppkomma tillämpningssvårigheter för Kriminalvården under den tid som myndigheten behöver tillämpa olika bestämmelser parallellt för om villkorlig frigivning ska skjutas upp. Vidare bör det i den fortsatta beredningen belysas hur förslaget i den här delen förhåller sig till förslaget om uppskjuten villkorlig frigivning vid risk för återfall i allvarlig brottslighet. Detta gäller bl.a. frågan hur uppskjuten villkorlig frigivning vid misskötsamhet ska hanteras om risk för återfall också föreligger, dvs. om en grund ska ha företräde framför en annan, hur förslaget gällande straffåterstod om 60 dagar förhåller sig till prövningen av uppskjuten villkorlig frigivning på grund av misskötsamhet samt om det ska göras en sammanvägd bedömning.

Uppskjuten villkorlig frigivning vid risk för återfall i allvarlig brottslighet (6.2)

Det finns många svårigheter med att i individuella fall bedöma risken för att en person kommer att återfalla i brott. Även om riskbedömningar förekommer exempelvis i samband med rättspsykiatrisk vård och omvandling av fängelse på livstid, är dessa förenade med stora osäkerhetsmoment och den forskning som finns på området har överlag fokuserat på generell risk för återfall, inte sådan konkret risk som åsyftas i utkastet. Därtill är statiska faktorer, så som tidigare historik av kriminellt beteende, ofta tungt vägande. Det är därmed tveksamt i vilken utsträckning risken för återfall i brott kan minska när det är fråga om en förnyad riskbedömning vid strafftider på två respektive fyra år. Det är därmed möjligt att den villkorliga frigivningen regelmässigt kommer att skjutas upp för de personer som omfattas av bestämmelserna och att riskutredningarna endast kommer medföra en omfattande och kostsam administration. Det kan dessutom antas att de intagna som omfattas av bestämmelsen saknar incitament att sköta sig med tanke på att de ändå riskerar att den villkorliga frigivningen skjuts upp. Det ska också tilläggas att genomförda och förväntade lagändringar kan antas leda till att antalet dömda personer som omfattas av de föreslagna bestämmelserna kommer att öka. Kriminalvården anser därför att det bör övervägas att höja längden på de fängelsestraff som ska avtjänas för att den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas.

Av författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen i 26 kap. 6 a § andra stycket brottsbalken framgår att det vid flerfaldig brottslighet är tillräckligt att avtjänandet till



någon del avser brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid eller har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form för att reglerna ska bli tillämpliga. Enligt Kriminalvårdens mening framstår en sådan ordning som kategorisk och skulle även ta stora utredningsresurser i anspråk. Det bör därför övervägas om det vore lämpligt att åtminstone fall där brott mot liv, hälsa, frihet eller frid endast utgör en mindre del av straffvärdet inte ska omfattas av bestämmelsen.

Vidare bör lydelsen av den föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 7 § fängelselagen ses över. Kriminalvården uppfattar att den andra meningen i bestämmelsen avser möjligheten att besluta om uppskjuten villkorlig frigivning utan att först hämta in en riskutredning. För att öka tydligheten och förutsebarheten bör det därför övervägas att formulera om den andra meningen i 12 kap. 7 § fängelselagen enligt följande. ”Detta gäller dock inte, om det är uppenbart obehövt att inhämta en riskutredning.”

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (9)

I utkastet föreslås ett successivt införande av ändringarna av hur stor del av ett fängelsestraff som ska avtjänas innan den som dömts frigges villkorligt. Detta är i och för sig positivt utifrån att Kriminalvården behöver hinna anpassa och bygga ut sin verksamhet samt få nödvändiga resursförstärkningar. Som nämnts ovan är dock ett införande i etapper förenat med svårigheter och innebär en risk för olik behandling. Som framgår bedömer Kriminalvården också att det inte är möjligt att ha ett systemstöd för beräkning av när en dömd ska frigges villkorligt färdigt till den 1 januari 2026. Myndigheten förordar därför att den föreslagna förändringen genomförs samtidigt för alla fängelsestraff och först när myndigheten har förutsättningar att omhänderta förändringen.

Om det beslutas att de föreslagna ändringarna ska träda i kraft vid de tidpunkter som anges i utkastet bör tillämpningen och utformningen av övergångsbestämmelserna – särskilt såvitt avser höjningen av andelen av straffet som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske – adresseras ytterligare i den fortsatta beredningen. Det gäller bl.a. när villkorlig frigivning ska ske för den som samtidigt verkställer ett fängelsestraff om minst sex år och ett fängelsestraff om högst sex år vilka båda har dömts ut efter ikraftträdandet.

Konsekvenser av förslagen (10)

Som berörts i det föregående ser Kriminalvården att det finns behov av en utförligare konsekvensanalys än vad som framgår av utkastet. Detta särskilt med beaktande av hur omfattande förslagen är och de kostnader som de kan antas medföra. Konsekvensavsnittet saknar exempelvis redogörelser för vilka konsekvenser förslagen skulle få från ett kapacitets- eller omhändertagandeperspektiv utöver de rent ekonomiska.

Särskilt beräkningen angående ekonomiska konsekvenser till följd av förslagen om utökade möjligheter att skjuta upp villkorlig frigivning är bristfällig (s. 72). Där anges endast mycket kortfattat de uppskattade kostnaderna, och det är inte möjligt att utläsa hur beräkningen



har genomförts eller vilka antaganden som har legat till grund för den. Det anges inte heller någon uppskattning när det gäller hur många ärenden eller beslut som kan antas tillkomma för Kriminalvården. Antalet riskutredningar som kan komma att genomföras uppskattas till cirka 220 per år, och det anges att det är beräknat utifrån att varje intagen utreds vid två tillfällen per år (s. 73). Det rör sig alltså – enligt dessa antaganden – om prövning angående cirka 110 intagna per år. Inte heller i denna del redovisas dock några beräkningar eller grunder för antagandena.

När det gäller de ekonomiska beräkningarna har Kriminalvården tidigare uppskattat den framtida dygnskostnaden till i snitt 5 200 kronor per intagen. På grund av de stora finansiella utmaningar som Kriminalvårdens kapacitetsbehov kommer att medföra har dock nya målsättningar satts upp, främst vad avser att sänka bemanningstätheten. Därför har en ny bedömning gjorts som innebär en dygnskostnad på i snitt 4 000 kronor per intagen. Den nya bedömningen ligger bl.a. till grund för prognosen i myndighetens senaste budgetunderlag, vilket speglar de planerade åtgärder som beskrivs i myndighetens platskapacitetsrapport.

I utkastet beskrivs också att 16 700 tillkommande övervakningsår kommer medföra ökade kostnader för Kriminalvården motsvarande 1,3 miljarder kronor. Det är oklart hur beräkningen har genomförts, och Kriminalvården bedömer att beräkningen kan vara något låg.

Flera av förslagen medför ett ökat personalbehov för Kriminalvården. Det gäller särskilt mängden personal som behövs i frivårdens verksamhet för att hantera de föreslagna ändringarna beträffande provotid och övervakning. Myndigheten har redan i dag svårigheter att rekrytera tillräckligt med personal, vilket bl.a. kan medföra stora arbetsmiljörisker. Det är därför viktigt att Kriminalvården även från detta perspektiv får tillräckligt med tid för att hinna rekrytera tillräckligt med personal. Flera av förslagen kan därtill antas öka riskerna för hot och våld mot personal. Det gäller särskilt förslagen som innebär en längre tid i anstalt och ett ökat antal beslut om att skjuta upp villkorlig frigivning, vilket är en mycket ingripande åtgärd för den intagne.

I utkastet antas förslagen inte leda till mer än marginella merkostnader såvitt avser bl.a. klienttransporter. Kriminalvården bedömer emellertid att förslagen medför en inte obetydlig ökning av kostnader för klienttransporter. Förslaget om att den som dömts till fängelse ska avtjäna en större andel av straffet före villkorlig frigivning bedöms exempelvis medföra en ökad årlig kostnad för transporter om cirka 44 miljoner kronor. Förslaget om uppskjuten villkorlig frigivning vid risk för återfall i allvarlig brottslighet bedöms också innebära ett ökat behov av klienttransporter, vilket är ett moment med höga säkerhetsrisker, så som risk för rymningar och fritagningar.

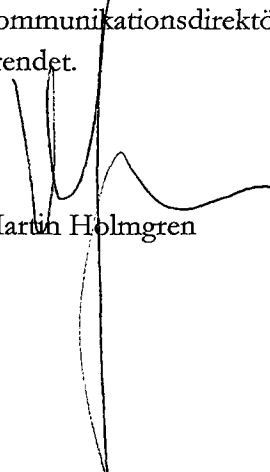


REMISSVAR

Datum
2025-06-23

Vårt diarienummer
KV 2025-13584

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Martin Holmgren efter föredragning av sektionsschefen Miriam Gewarges och verksjuristen Filip Engström. Överdirektören Peter Yngve, kanslidirektören Hanna Jarl, tillförordnade rättschefen Elisabeth Lager och kommunikationsdirektören Ulrika Ohlson har varit med vid den slutliga handläggningen av ärendet.



Martin Holmgren