

Risk för återfall som ett kriterium för uppskjuten villkorlig frigivning

— ökat samhällsskydd eller inte?

Av tingsfiskalen JENNY SAMUELSSON KÄÄNTÄ¹

Som sekreterare i utredningen Ett ändamålsenligt samhällsskydd — vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48) var en av de frågor som jag begrundade mest den om (hög) risk för återfall i brott bör införas som ett kriterium för uppskjuten villkorlig frigivning och i så fall varför eller varför inte. Intuitivt framstår en sådan ordning som självklar. I denna artikel utvecklar jag resonemangen i denna fråga, som därtill är högaktuell i skrivande stund eftersom en i media flitigt förekommande person under sin villkorliga frigivning, trots mycket ingripande föreskrifter, under december 2024 kom att häktas misstänkt för att ha återfallit i sexualbrottslighet under sin prøvotid. Hade detta kunnat undvikas om den dömdes inte hade blivit villkorligt frigiven?

Inledning och disposition

Den villkorliga frigivningen infördes i svensk rätt 1907.² Institutet har alltså funnit i över hundra år och det är knappast någon överdrift att påstå varken att den villkorliga frigivningen alltsedan dess har varit föremål för debatt eller att dess berättigande med jämna mellanrum har ifrågasatts från främst politiskt håll. Av någon outgrundlig anledning (förmodligen av statsfinansiella skäl) har den villkorliga frigivningen dock överlevt genom otaliga politiska reformer.³ Ändringstakten av lagtexten, på mer eller mindre betydelsefulla sätt, har dock varit synnerligen hög. Bara efter det att brottsbalken infördes har reglerna gällande villkorlig frigivning ändrats vid tolv tillfällen: 1965, 1973, 1974, 1979, 1981–1983, 1993, 1999, 2007, 2019 och 2021. Ett imponerande antal ändringar med andra ord och snart kan det vara dags igen. Ändringarna har gällt det mesta, men frågan om återfallsriskens betydelse för frigivningstidpunkten har stått i fokus i ett antal lagstiftningsärenden. Jag inleder därför denna artikel med en historisk exposé där tidigare resonemang i frågan redovisas (för lång, jag vet, men det är ju så intressant med historiska utblickar och som Ivar Agge sagt: ”Härtill kommer att en redogörelse i fågelperspektiv över den

¹ Tingsfiskal vid Uppsala tingsrätt.

² Prop. 1906:49, LU33 och rskr. 71. Det brukar anges att den infördes 1906, men lagen angående villkorlig frigivning trädde i kraft den 1 januari 1907.

³ Det är också intressant att institutet inte har varit föremål för någon längre rättsvetenskaplig analys, till exempel i en doktorsavhandling, trots att det är fråga om ett så uppmärksammat och viktigt ämne. Jag har själv varit antagen som doktorand i straffrätt i Uppsala för att skriva en sådan, men domarbanan kom att intressera mig mer varför projektet sedan lång tid tillbaka är lagt på is.

gällande rättens tillkomsthistoria utgör den kanske bästa introduktionen till ett närmare studium av vår straffrätt och dess huvudprinciper. Särskilt gäller detta ifråga om det tämligen svåröverskådliga lagmaterial som angår det straffrättsliga påföljdssystemet.”). Därefter övergår jag till att ringa in de skäl som jag själv anser är av relevans för och emot en sådan ordning och presenterar i samband med det kortfattat mina slutsatser i frågan. Allra först redogör jag dock kort för gällande rätt i ett avsnitt som i stor utsträckning bygger på text som publicerats i betänkandet.⁴

För sakens skull bör det också tilläggas att de åsikter som redovisas i denna text är mina egna — de ska således inte tillräknas vare sig utredningen eller den särskilde utredaren (även om jag nog vågar påstå att vi skulle varit eniga också i denna del!).

Gällande rätt

Huvudregeln: villkorlig frigivning på tvåtredjedelsdagen

Enligt 26 kap. 6 § brottsbalken ska den dömda friges villkorligt när två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst trettio dagar, har avtjänats.⁵ Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år. Straffet är i regel helt verkställt vid prøvotidens utgång (26 kap. 10 § brottsbalken). Det betyder att alla som döms till fängelse i en månad eller kortare aldrig blir föremål för villkorlig frigivning utan i stället avtjänar straffet fullt ut i anstalt och inte heller får någon prøvotid.⁶ År 2023 var 2 290 av 10 647 fängelsestraff som dömdes ut så korta, vilket innebär ungefär 22 procent av alla utdömda fängelsestraff.⁷

Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt ska dock enligt 26 kap. 8 § brottsbalken och 19 § strafftidslagen hänsyn tas till den *sammanslagda* strafftiden.⁸ I praktiken innebär detta att om två fängelsestraff om en månad verkställs samtidigt kommer den dömda friges villkorligt efter 45 dagar och få en prøvotid om ett år. Verkställs straffen i stället var för sig så avtjänas varje straff däremot fullt ut och den dömda får ingen prøvotid, men har i gengäld tillbringat ytterligare 15 dagar inlåst i anstalt. Rimligheten av denna ordning kan givetvis ifrågasättas och vi har i utredningen föreslagit att alla som döms till fängelsestraff ska friges villkorligt och således stå under prøvotid en viss tid (vi har också föreslagit att allmänna fängelseminimum ska höjas till en månad).

⁴ Se SOU 2024:48 kap. 12. Där finns också hänvisningar till källmaterialet i större utsträckning — jag har medvetet valt att inte tynga denna text med fotnoter i större utsträckning än nödvändigt.

⁵ Detta gäller också de som efter beslut av Kriminalvården avtjänar fängelsestraffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, se lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

⁶ Att en månads fängelse beräknas som 30 dagar framgår av 18 § strafftidslagen (2018:1251; strafftidslagen).

⁷ Brå-tabell 6.

⁸ Detta gäller dock inte om det är verkställighet av en utländsk dom, s.k. 28:3-fängelse (skyddstillsyn i kombination med fängelse) eller ett förvandlingsstraff för böter; sådana straff ska i stället alltid verkställas fullt ut.

Det finns också en möjlighet att villkorligt frige en dömd tidigare än så, och det är om en utländsk dom verkställs i Sverige och det framgår att den dömde kommer att vara frihetsberövad avsevärt längre tid än om verkställighet hade skett i den andra staten. I sådana fall ska villkorlig frigivning ske vid en tidigare tidpunkt än efter två tredjedelar (26 kap. 6 § andra stycket). Det är värt att nämna att många länder har betydligt generösare regler för villkorlig frigivning än vad vi har i Sverige; inte sällan för unga lagöverträdare och för de som döms första gången. Dessa kategorier kan komma att villkorligt frigives redan efter att en tredjedel, eller halva strafftiden, har avtjänats.

Om den dömde har varit frihetsberövad under en sammanhängande tid om minst 24 timmar med anledning av de brott som prövats i målet och som påföljden avser ska han eller hon tillgodoräknas den tiden enligt 2 § lagen (2018:1250) om tillgodoräkning av tid för frihetsberövande. Även omhändertaganden med stöd av 26 kap. 22 § brottsbalken, det vill säga efter beslut av övervakningsnämnd vid misskötsamhet under villkorlig frigivning, ska tillgodoräknas den dömde.⁹

Den nuvarande regleringen innebär alltså att den dömde vid villkorlig frigivning alltid avtjänar dubbelt så lång tid i anstalt (två tredjedelar) som utanför anstalt. Den sista tredjedelen av strafftiden avtjänas utanför anstalt, men under stöd- och kontrollåtgärder utifrån den dömdes behov. I realiteten utgör således fängelsestraffet en viss tids fängelse i anstalt kombinerad med en icke frihetsberövande påföljd som har stora likheter med skyddstillsyn. Det är en felaktig uppfattning att straffet ”tar slut” när den dömde villkorligt frigives. Som Högsta domstolen nyligen framhållit i ”Vistelseförbudet i bostaden” innebär reglerna om villkorlig frigivning att verkställighet av straffet fortfarande pågår efter det att den dömde frigivits från fängelset. Syftet med den villkorliga frigivningen är att den dömde under denna del av straffverkställigheten ska anpassas till ett liv i samhället utan kriminalitet. Den dömde kan därför under denna period ställas under övervakning och bli föremål för andra i lagen angivna tvångsåtgärder och kontroller för att minska risken att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället (se om detta i 26 kap. 12–18 §§ brottsbalken).¹⁰ Genom de beslutade åtgärderna är ingripandegraden så hög att det är möjligt att tala om att straffet fortsatt verkställs, men utanför anstalt.¹¹

Undantaget: möjligheten att skjuta upp frigivningstidpunkten

Det finns med andra ord vad som kan beskrivas som en *huvudregel* eller en *presumption* för villkorlig frigivning på tvåtredjedelsdagen. Saken har också beskrivits så att den villkorliga frigivningen är obligatorisk. I ut-

⁹ Prop. 2017/18:250 s. 137.

¹⁰ Högsta domstolens beslut den 19 december 2024 i Ä 4332-24.

¹¹ Den som är mer intresserad av resonemang av denna typ kan med fördel läsa avsnitt 12.5 i SOU 2024:48.

redningen framhöll vi att de förstnämnda sätten att beskriva den villkorliga frigivningen är mer korrekta, eftersom presumptionen för villkorlig frigivning vid denna tidpunkt *ska* brytas om det finns särskilda skäl (se mer strax nedan). Det finns således ett fakultativt inslag i reglerna genom en möjlighet till bedömning i det enskilda fallet beträffande just frigivningstidpunkten. Även i denna del är kravet uttryckt genom ”ska”. Det är därför inte rättvisande vare sig att beskriva det nuvarande systemet som obligatoriskt eller fakultativt, utan det är snarare något mitt emellan.

Fram till den 1 maj 2021 krävdes synnerliga skäl för att den villkorliga frigivningen skulle skjutas upp, men numera gäller enligt 26 kap. 6 a § att den villkorliga frigivningen *ska* skjutas upp enligt vad som framgår av 7 § om det finns *särskilda skäl* mot villkorlig frigivning.¹² Skälen för att skjuta upp den villkorliga frigivningen behöver alltså inte vara lika starka. Det är således inte sant, vilket ofta framhålls från politiskt håll, att villkorlig frigivning sker *automatiskt*, utan tidpunkten är i stället direkt beroende av hur den dömde skött sig under verkställigheten. På så sätt bygger redan det nuvarande systemet på en slags förtjänsttanke, även om det saknas möjlighet att beakta återfallsrisken som sådan.

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning på tvåtredjedelsdagen ska det särskilt beaktas om den dömde under verkställighet i kriminalvårdsanstalt:

1. 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
2. annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.¹³

Den första punkten tillkom i samband med sänkningen av kravet från synnerliga till särskilda skäl 2021.¹⁴ Syftet var att skapa ett starkt incitament för den dömde att delta i återfallsförebyggande åtgärder under verkställigheten av ett fängelsestraff eftersom återfallsfrekvensen kan minskas genom deltagande i Kriminalvårdens program. Det ansågs därför vara av stor vikt för att minska brottsligheten i samhället att den intagne ges starka incitament dels att underkasta sig sådana återfallsförebyggande åtgärder som Kriminalvården kan erbjuda, dels att följa den upprättade verkställighetsplanen. De flesta remissinstanserna var positiva till att den här kopplingen tydliggjordes. De dåvarande reglerna om uppskjuten villkorlig frigivning var endast i undantagsfall tänka att tillämpas vid brott mot sådant som slagits fast i verkställighetsplanen. Utgångspunkten var i stället att planen skulle omprövas vid

¹² Prop. 2020/21:18 s. 10 ff.

¹³ Med verkställighet i kriminalvårdsanstalt avses även verkställighet som genomförs utanför anstalten, t.ex. vid en särskild utslussningsåtgärd enligt 11 kap. fängelselagen. Den gäller dock inte vid avtjänande genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, där rättsföljden vid misskötsamhet i stället är att den dömde får avtjäna resten av straffet i kriminalvårdsanstalt, se t.ex. prop. 2020/21:18 s. 14 och 29.

¹⁴ SFS 2021:74 och prop. 2020/21:18 s. 10 ff.

misskötsamhet. Inte sällan kunde också bristande motivation hos den intagne leda till att en återfallsförebyggande åtgärd, som Kriminalvården ansåg behövlig, inte togs med i verkställighetsplanen. Det kunde framstå som meningslöst att försöka förmå en intagen att delta i ett program som han eller hon var helt ovillig till. Enligt regeringen var det en brist att total vägrar att delta i återfallsförebyggande åtgärder som inte tagits med i verkställighetsplanen inte kunde beaktas som skäl för uppskjuten villkorlig frigivning. Regelverket borde därför ändras på så sätt att tidpunkten för villkorlig frigivning tydligare kopplas till den intagnes medverkan i de åtgärder som Kriminalvården anser är nödvändiga för att minska risken för återfall i brott och till genomförandet av den verkställighetsplan som har bestämts. Värde av att den intagne deltar i brottsförebyggande åtgärder med de positiva effekter det kan förväntas ha när det gäller återfall i brott, ansågs väga tyngre än de eventuella negativa effekter som kan vara förenade med en längre tid i anstalt. Mot denna bakgrund förtydligades och utökades förutsättningarna för att skjuta upp den villkorliga frigivningen.¹⁵

Gällande sänkningen från synnerliga till särskilda skäl anfördes följande i förarbetena. Med kravet på synnerliga skäl var möjligheterna att skjuta upp den villkorliga frigivningen mycket begränsade och ett så högt bibehållet krav riskerade att leda till att syftet med reformen — att ge den dömda incitament att delta i återfallsförebyggande arbete — inte kom att uppnås. Det framstod enligt regeringen som ändamålsenligt att i samband med denna uppstramning också se strängare på annan misskötsamhet. Kravet sänktes därför generellt. Utgångspunkten är dock alltså att misskötsamheten ska avse föreskrifter och villkor av större vikt. Bedömningen av vad som ska anses utgöra allvarig misskötsamhet av föreskrifter och villkor av större vikt måste dock göras i ljuset av att det inte längre krävs synnerliga skäl för att misskötsamheten ska leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Till exempel bör det inte längre krävas att misskötsamheten är lika frekvent som tidigare eller att den pågår under en stor del av verkställighetstiden. Vid fler än ett fall av misskötsamhet avseende regler av större vikt bör det ofta anses finnas särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Vidare bör det vid en enstaka överträdelse inte ställas lika höga krav som tidigare på dess allvar för att den ensam ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning. En helhetsbedömning ska göras av allt som har inträffat under verkställigheten.

Med *anvisade åtgärder* avses en åtgärd eller ett program som Kriminalvården efter en individuell bedömning under verkställighetsplaneringen ansett att den intagne har behov av. Åtgärden ska också bedömas som lämplig och vara möjlig för den dömda att genomföra. Det

¹⁵ Se om detta i prop. 2020/21:18.

kan till exempel vara återfallsförebyggande behandlingar eller programverksamhet.¹⁶ En åtgärd blir anvisad när verkställighetsplanen fastställs.

Vad som är en *åtgärd som syftar till att förebygga återfall i brott eller som annars kan främja den dömdes anpassning i samhället* avgörs av Kriminalvården efter en individuell bedömning på grundval av den dömdes situation. Det kan röra sig om sysselsättning, behandling eller programverksamhet. Vägran att underkasta sig medicinsk behandling kan dock aldrig leda till uppskjuten villkorlig frigivning, eftersom medicinsk behandling av etiska och legala skäl måste bygga på frivillighet.¹⁷

I begreppet *föreskrifter* ingår all normgivning som en intagen har att rätta sig efter. Det kan således vara lagar, förordningar, allmänna råd eller anstalternas lokala ordningsregler. Med *villkor* avses annat som är bindande för den intagne, till exempel sådant som är bestämt i verkställighetsplanen.

När Kriminalvården bedömer om det finns särskilda skäl för att skjuta upp den villkorliga frigivningen gör beslutsfattaren en helhetsbedömning av allt som har inträffat under verkställigheten. Beslutet fattas i slutet av verkställigheten för att bedömningsunderlaget ska vara så utförligt som möjligt. Även omständigheter som talar till den intagnes fördel ska beaktas. Om en intagen genomgått en positiv utveckling och under en lång tid inte misskött sig efter misskötsamhet tidigt under verkställigheten så är det i vissa fall möjligt att besluta om att inte skjuta upp den villkorliga frigivningen. På detta sätt har den intagne möjlighet att själv påverka beslutet om villkorlig frigivning genom att efter en inledande misskötsamhet visa på en förändring avseende insikt, motivation och beteende.

Särskilda skäl kan alltså vara att den dömda vägrat delta i en behandling eller programverksamhet som bedömts 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 leda till att det finns särskilda skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Det samma gäller om den som deltar i en aktivitet uppträder på ett störande sätt eller inte efter bästa förmåga försöker tillgodogöra sig innehållet i åtgärden. Det krävs inte att den intagne har tilldelats en varning enligt 12 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) för att en händelse ska kunna ligga till grund för ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning. Ett

¹⁶ Att åtgärden ska vara lämplig innebär att hänsyn måste tas dels till den intagnes individuella förutsättningar att genomföra en viss åtgärd, t.ex. när det gäller språkkunskaper eller psykisk hälsa, dels att åtgärden går att genomföra med hänsyn till bl.a. säkerhetsaspekter och resurser på den aktuella anstalten, se a.prop. s. 15. Se också allmänna råd FARK Fängelse till 12 kap. 2 § fängelselagen och 26 kap. 6 a och 7 §§ brottbalken.

¹⁷ Prop. 2020/21:18 s. 16 f. och 29. Ålderspensionärer har inte sysselsättningsplikt och då dessa åtgärder ofta sker inom ramen för sysselsättning i anstalt är det i normalfallet misskötsamhet i ärenden om varning som kan läggas till grund för prövningen av uppskjuten villkorlig frigivning i denna kategori.

beslut om varning utgör dock ett viktigt underlag i helhetsbedömningen. Även misskötsamhet vid placering i häkte under verkställighet av fängelsestraff samt under avtjänande utanför anstalt enligt fängelselagen, till exempel permission, vägs in i helhetsbedömningen. Omständigheter som lagts till grund för ett beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen får inte läggas till grund för ett senare beslut om ytterligare uppskjutning. Skulle den intagne bli lagförd för brott bör inte det ses som särskilda skäl då det riskerar att leda till en slags dubbelbestraffning. Utgångspunkten är i stället att brottsliga gärningar hanteras inom ramen för det straffrättsliga systemet. En händelse som polisanmäls får endast läggas till grund för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning om det står klart att lagföring inte kommer att ske.

Lagändringen från synnerliga skäl till särskilda skäl år 2021 har ännu inte utvärderats. Det är dock betydligt färre som avbryter behandlingsprogram i anstalt på egen begäran, vilket tyder på att den nya första punkten (att den dömde 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 som ett skäl för uppskjuten villkorlig frigivning) har haft avsedd effekt. Från 2020 till 2022 sjönk andelen som på egen begäran avslutade program från 19 procent till 9 procent.¹⁸

Om den villkorliga frigivningen skjuts upp ska det i beslutet anges med hur många dagar. Antalet dagar ska bestämmas utifrån arten och omfattningen av de överträdelser som föranlett beslutet. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst 180 dagar, det vill säga sex månader, åt gången (26 kap. 7 § brottsbalken). I förarbetena anges att hur arten och omfattningen av olika slags överträdelser ska påverka tidpunkten måste avgöras i rättstillämpningen.

När sex månader infördes som maximum 2007 (länge hade gällt att s.k. senareläggning endast kunde ske med 15 dagar) ansågs det nödvändigt med så lång tid för att ha tillgång till en rimlig reaktion också vid mycket allvarlig och långvarig misskötsamhet. Målet var att öppna upp för en kraftig markering mot allvarlig misskötsamhet, till exempel vid rymning.

Det är den sammantagna misskötsamheten, uteblivet deltagande i anvisade återfallsförebyggande åtgärder liksom misskötsamhet som hanterats i ett ärende om varning, som ligger till grund för bedömningen av hur många dagar beslutet ska avse. Mot dessa omständigheter ska som sagt vägas en positiv utveckling samt eventuella negativa konsekvenser som misskötsamheten lett till för den intagne. Med andra negativa konsekvenser avses till exempel att den dömde varit placerad i avskildhet med anledning av misskötsamhet enligt 6 kap. 7 § fängelselagen, varit placerad i häkte eller förflyttats till annan anstalt som inneburit större kontroll. Normalt sett beaktas dock inte indragna permissioner eller besök. För att avdrag i antalet dagar ska ske för

¹⁸ Statistik erhållen från Kriminalvården.

avskildhet ska avskildheten ha varat under en beaktansvärd tid, vilket enligt Kriminalvårdens praxis är minst fem dagar i sträck. Verkställighetens längd är också av betydelse, liksom i vilket skede misskötsamheten inträffade.

När dagarna som den villkorliga frigivningen skjutits upp med har passerat ska villkorlig frigivning ske, om det inte på nytt finns sådana särskilda skäl som avses i 6 a §. Vid den nya prövningen får bara sådan misskötsamhet som inträffat efter det tidigare beslutet om uppskjutning beaktas. Det finns ingen begränsning av hur mycket den villkorliga frigivningen totalt sett kan skjutas upp, vilket innebär att reglerna möjliggör att hela straffet kan avtjänas i anstalt (något som i skrivande stund aldrig skett).

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning fattas vid Kriminalvårdens huvudkontor och ett sådant beslut gäller omedelbart om inte något annat beslutas (26 kap. 9 §). Beslutet kan enligt 38 kap. 14 § brottsbalken överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslutet meddelas som redan påpekats i normalfallet vid ett tillfälle under verkställigheten och ska helst fattas så sent som möjligt eftersom det innebär att längsta möjliga tid av verkställigheten kan beaktas i prövningen. Ett ställningstagande avseende uppskjuten villkorlig frigivning är dock en förutsättning för att kunna besluta om särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. fängelselagen. Om det inte är uppenbart att förutsättningar för särskilda utslussningsåtgärder saknas ska därför bedömningen av uppskjuten villkorlig frigivning ske innan halva strafftiden har avtjänats (eftersom det är kvalifikationstiden för utslussningsåtgärder). Ska den dömda avvisas eller utvisas är det ofta uppenbart att förutsättningar för utslussningsåtgärder saknas och då kan prövningen däremot ske senare.

Det är i praktiken anstalten där den intagne vistas som avgör när ett ärende ska lämnas till Kriminalvårdens huvudkontor för prövning av uppskjuten villkorlig frigivning. Ett sådant ställningstagande måste göras avseende alla intagna. Målet är att beslutet ska fattas senast en månad före dagen för villkorlig frigivning. Om misskötsamhet uppstår efter att beslutet om villkorlig frigivning fattats kan det givetvis leda till ett nytt beslut om uppskjuten villkorlig frigivning.

Statistik visar att antalet beslut om uppskjuten villkorlig frigivning har ökat kraftigt över tid. Mellan år 2021 och 2022 var ökningen nästan fyrtio procent. Det kan här noteras att lagändringen från synnerliga till särskilda skäl trädde i kraft 1 juli 2021. Även 2023 syntes en fortsatt ökning, om än mindre. Beaktas bör också, vilket knappast undgått någon, att klientpopulationen växt under samma period. Sett till antalet unika intagna i anstalt är det ungefär fyra procent av de intagna som får tidpunkten för sin villkorliga frigivning uppskjuten.¹⁹ Att den villkorliga frigivningen inte skjuts upp trots att verksamhetsstället initierat ett sådant ärende vid huvudkontoret kan bero på att misskötsamheten inte

¹⁹ Kriminalvården, Årsredovisning 2023 s. 44.

bedöms som tillräckligt allvarlig, att bedömningsunderlaget är bristfälligt eller att helhetsbedömningen leder till att tidpunkten inte ska senareläggas. (En högst personlig reflektion som saknar stöd i vetenskap eller statistik är att det ansträngda beläggningsläget kanske åtminstone indirekt påverkar viljan att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning annat än i de mest flagranta fallen.)

Som en avslutande reflektion kan således konstateras att det sedan en tid tillbaka endast krävs särskilda skäl för att skjuta upp tidpunkten för den villkorliga frigivningen, men att risk för återfall i brott inte explicit nämns i lagtexten som en faktor att beakta. Kanske är det dock inte en alltför vågad tanke att många av de som missköter sig är de som skulle bedömas ha en hög risk för att återfalla i brott om ett sådant kriterium skulle införas.

Tidigare överväganden om risk för återfall som en del i prövningen

Tiden fram till brottsbalken

Den villkorliga frigivningen infördes som sagt i början av 1900-talet för att möjliggöra en kontrollerad övergång från anstaltsvistelsen till livet i frihet. Erfarenheter från andra länder hade helt enkelt visat att övergången från strafftidens tvång till den fullständiga friheten samt att ordna effektiv övervakning och stöd kunde lösas på ett ändamålsenligt sätt just genom den villkorliga frigivningen.²⁰ Inledningsvis var det bara intagna med långa straff (minst två år) som kom i fråga för villkorlig frigivning. Den sågs som en förmån som skulle komma de som betett sig väl till godo.

Det är vid en läsning av de ursprungliga förarbetena tydligt att den villkorliga frigivningen endast skulle komma de till godo som visat en uppriktig ånger och fattat beslut om att leva ett liv utan kriminalitet. Den skulle således inte fungera som ett normalt led i straffverkställigheten utan endast beviljas vid längre strafftider samt då ett gott uppförande efter frigivningen med sannolikhet kunde förutsättas.²¹ Det skulle finnas skäl att tro att den dömda skulle leva ett laglydigt liv efter frigivningen för att en sådan skulle komma till stånd. Inför frigivningen gjordes med andra ord en slags prövning av den dömdes möjlighet att leva ett liv utan kriminalitet.²² Genom att den villkorliga frigivningen

²⁰ Betänkande av den 17 maj 1902 s. 75: "Efter lång tids inspärning omsider utsänd ur fängelset direkt till oinskränkt frihet, mötes den straffade i många fall af svårigheter sådana, att endast den bäst rustade skulle vara i stånd att utan hjälp öfvervinna dem."

²¹ Betänkande och förslag af den af kongl. maj:t den 25 maj 1900 tillsatta komité för afgifvande af förslag om skärpning af vissa frihetsstraff och om vilkorlig frigifning äfvensom för utredning af frågan om vilkorlig straffdom m. m. (Betänkande av den 17 maj 1902) s. 78 f.

²² Betänkande av den 17 maj 1902 s. 77. Den villkorliga frigivningen springer ur det *progressiva fångvårdssystemet*, vilket växte fram i många europeiska länder, efter att ha startat i England, under 1800-talet. Kort handlade det om att låta just progression leda till förmåner på ett eller annat sätt. I England verkställdes straffet till exempel i tre stadier, varav det inom den andra fanns fyra klasser. För att röra sig mellan

var beroende av den dömdes uppförande under anstaltsvistelsen ansågs den också uppmuntra till gott uppförande och i förlängningen leda till bättre anstaltsdisciplin, vilket är argument som vi känner igen än i dag.²³ Det är väl också ofrånkomligt så att beteendet under anstaltsvistelsen kommer att utgöra kanske det viktigaste tolkningsdatumet för en bedömning av eventuell återfallsrisk, om ett sådant krav skulle införas i ett reformerat system.

Ändringstakten avseende reglerna om villkorlig frigivning har som redan påpekats varit osedvanligt hög och det gällde även i tiden innan brottsbalken infördes. Redan i och med professor Johan C.W. Thyréns arbete med en översyn av strafflagen 1910–1914 skedde vissa förändringar. Indelningen i obligatorisk och fakultativ villkorlig frigivning har till exempel sin början i hans arbete genom uppdelningen i ”belönande straffavkortning” och ”obligat straffavkortning”. Thyrén framhöll att risken för återfall är som störst i perioden just efter frigivningen från anstalt och att den dömda därför är i störst behov av stöd och uppmuntran under denna tid. Den obligatoriska villkorliga frigivningen behövdes enligt Thyrén för att möjliggöra övergångsbehandling av de dömda som inte i tillräcklig grad blivit förbättrade av straffet som sådant.²⁴ Han ansåg således att de skötsamma skulle belönas genom en straffavkortning och att de oförbätterliga skulle underkastas fortsatt vård under en obligatorisk villkorlig frigivning.

klasserna var det upp till fången att samla in marks — vid ett visst antal marks förflyttades denne en klass, och varje högre klass medförde vissa, mycket begränsade förmåner. Arbetsflit gav marks, och dåligt uppförande kunde leda till att fången förlorade marks. Det sista stadiet var den villkorliga frigivningen, och det förstod i England närmast som en rätt, det vill säga en slags obligatorisk straffavkortning, se Hagströmer, Om frihetsstraffen s. 24 ff. Densamme skriver om den villkorliga frigivningen: ”På samma gång den verkar tillbaka på hela strafftiden såsom den kraftigaste sporre till ansträngda bemödanden, är den ett vidare utförande af den tanke, som ligger till grund för öfvergångsanstaltens eller förmedlingen emellan fängelset och friheten. Måttet af handlingsfrihet vidgas här ansenligt, men ansvaret för dess missbruk är också skärpt. Bryter den frigifne emot de vilkor, hvarå friheten gifvits honom, blir han densamma förlustig och försattes tillbaka in i straffanstalten. På detta sätt vinnes den stora fördelen, att den frigifne erhåller det starkaste motiv för till en lagenlig vandel just under den period som erfarenheten visat vara den farligaste, tiden närmast efter frigivningen. Detta förutsätter dock, att stadgandet om frihetens återkallighet verkligen blir strängt upprätthållet, och detta är, efter hvad utlandets erfarenhet tillfyllest ådagalagt, icke möjligt, om ej den frigifne underkastas en särskild tillsyn, och vissa förpligtelser åläggas honom för att möjliggöra en verksam utövning af denna.”, se a.a. s. 215.

²³ Betänkande av den 17 maj 1902 s. 75 ff. och prop. 1906:49 s. 12. Liknande företeelser hade funnits redan i strafflagen, till exempel skedde en avkortning av straffarbete som verkställt i enrum, då de ansågs leda till en skärpning av straffet jämfört med straffarbetsfångar, som t.ex. träffade andra, och därför måste skillnaden utjämnas med viss straffavkortning. Inte villkorlig frigivning som sådan, men ändå en form av straffavkortning genom frigivning i förväg, dock vilande på helt andra skäl, se Hagströmer, Om Frihetsstraffen s. 156. Från fängelsestraff skedde dock ingen avkortning, se a.a. s. 159. Här ansågs isoleringen vara en förmån, och inte som en skärpning. I Finland infördes villkorlig frigivning 1889, i Norge år 1900, i Danmark 1930 och på Island år 1940. I de båda sistnämnda länderna hade villkorlig frigivning förekommit i form av benådning sedan 1800-talet, se NU A 1978:6 s 20.

²⁴ Thyrén, Principerna för en strafflagsreform. Del I — Straffets sociala uppgift. Straffsystemet s. 86 ff. och del III s. 146 f.

Thyréns tankegångar satte som vi vet, bland annat genom andra texter i detta häfte, sin prägel på dåtida betänkanden, och så även på Strafflagskommissionens arbete. Enligt kommissionen borde den belöande, fakultativa villkorliga frigivningen och övergångsbehandling med förenad obligatorisk straffavkortning ses som två skilda institut med benämningarna villkorlig frigivning respektive villkorlig utskrivning.²⁵ Även om förslaget som sådant inte ledde till lagstiftning kom det att spela avgörande roll för det förslag som lades fram 1943 (varom mer strax nedan).

Redan dessförinnan utvidgades dock möjligheterna till villkorlig frigivning genom en lagändring 1918. Villkorlig frigivning kunde nu ske efter en avtjänad strafftid om ett år i stället för två år. En sådan utvidgning ansågs välbehövlig av flera skäl. För det första skulle fler intagna tidigare komma ut i samhället och kunna försörja sig och sin familj. För det andra ansågs det vara en fördel att fler fick möjligheten att genom gott uppförande få sin strafftid förkortad då det skulle verka uppmunrande. För det tredje ansågs övervakningen under den villkorliga frigivningen kunna minska återfallen i brott.²⁶ För att villkorlig frigivning skulle kunna beslutas krävdes att omständigheterna *gjorde sannolikt att den dömda på fri fot skulle förhålla sig väl*. Det var således alltjämt fråga om en individuell bedömning och den villkorliga frigivningen var fakultativ. I bedömningen skulle beskaffenheten av det brott som begåtts, orsakerna till brottet och omständigheterna vid detsamma, tidigare brottslighet, uppförande under anstaltsvistelsen och vad i övrigt kunde ge upplysning om den dömdes sinnesriktning vid tiden då frågan om villkorlig frigivning uppkom, samt de förhållanden som skulle komma att gälla i livet i frihet, beaktas.²⁷

Som en reflektion över möjligheterna att göra individuella bedömningar inför alla frigivningar från fängelse kan här noteras att från det att lagen om villkorlig frigivning trädde i kraft 1906 till 1942 års utgång (det vill säga under 35 år) hade 2 859 personer villkorligt frigivits (i snitt 81 personer om året).²⁸ År 2023 påbörjade i stället 6 483 dömda en villkorlig frigivning inom frivården just det året. En betydande ökning av antalet beslut; nästan 8 000 procent på årsbasis.

Nästa ändring i reglerna om villkorlig frigivning beslutades 1943 efter förslag i *Betänkande med förslag till lag om villkorlig frigivning m.m.* (SOU 1938:25). Nu infördes, efter inspiration av Thyrén, för första gången en form av obligatorisk villkorlig frigivning vid sidan av den fakultativa. Den sistnämnda ansågs dock alltjämt att föredra ur ett brottsförebyggande perspektiv. Obligatorisk villkorlig frigivning skulle ske efter fem sjättedelar av strafftiden vid tidsbestämda frihetsstraff om minst sex månader. Detta gällde utan undantag och beslut meddelades av fängervårdsanstaltens styresman. Den dömdes samtycke krävdes inte.

²⁵ SOU 1923:9 s. 269 ff.

²⁶ Prop. 1918:375 s. 33 ff.

²⁷ A.st.

²⁸ Prop. 1943:252 s. 12.

Målet var att den obligatoriska villkorliga frigivningen skulle innebära en ”psykologisk faktor ägnad att förmå den frigivne att under den kritiska övergångstiden själv göra sitt bästa för att anpassa sig till ett sköt-samt levnadssätt.” Syftet var att införa eftervård i frihet som ett normalt led i straffverkställigheten. Den skulle inte komma i fråga vid de mycket kortvariga frihetsstraffen, men det ansågs samtidigt angeläget att institutet användes i så stor utsträckning som möjligt då det var ett sätt att få till stånd effektiv eftervård. Ytterligare en grundtanke för utformningen var att avkortningen skulle anpassas så att en såsom påtryckningsmedel lämplig straffåterstod uppkom.²⁹ En viktig skillnad mot dagens system är att det vid den nu införda obligatoriska villkorliga frigivningen inte fanns någon möjlighet att påverka till exempel tidpunkten för frigivning. Den obligatoriska villkorliga frigivningen var med andra ord alltid obligatorisk. I övrigt påminner dock denna form i relativt stor utsträckning om dagens villkorliga frigivning.

Den fakultativa villkorliga frigivningen kunde även fortsatt ske efter att två tredjedelar av strafftiden avtjänats, men förutsatte en ansökan och samtycke från den dömda. Som krav gällde att det *med fog kunde antas att den dömda efter frigivningen skulle förhålla sig väl*.³⁰ Vid prövningen skulle särskilt beaktas brottets beskaffenhet, dess orsaker och omständigheterna vid detsamma, den dömdes tidigare brottslighet, den dömdes uppförande under anstaltstiden och sinnesinriktning vid den tid då frigivning uppkom, hans beredvillighet att ersätta genom brottet uppkommen skada samt de förhållanden i vilka han skulle komma att försättas efter frigivningen (se 2 och 3 §§ lagen den 18 september 1943 om villkorlig frigivning). Minimitiden för avtjänad strafftid sänktes också från ett år till åtta månader. Fångvårdsstyrelsen var beslutande organ.³¹

År 1961 var brottsbalken under utarbetade, men trots detta utvidgades tillämpningsområdet för den fakultativa villkorliga frigivningen. Det ansågs så angeläget att på bästa sätt involvera den dömda i anpass-

²⁹ SOU 1938:25 s. 33 ff. och prop. 1943:252 s. 27 ff. I betänkandet hade föreslagits att vissa långtidsfångar (strafftider över tre år) skulle kunna frigges efter halva strafftiden. Detta mötte dock betydande remisskritik då det ansågs sätta allmänpreventionen alltför mycket åt sidan, vilket departementschefen instämde i, se a.prop. s. 31 f.

³⁰ I propositionen hade såsom förutsättning vid sidan av detta krav uppställts att hänsyn till den allmänna laglydnaden inte påkallade fortsatt frihetsberövande. Detta korrigerades av riksdagen efter förslag av första lagutskottet. Första lagutskottet fann att genom det krav på hänsynstagande till allmänpreventionens intresse, som fått uttryck i detta stadgande, den allmänpreventiva synpunkten skjutits i förgrunden på ett sätt som varken var motiverat av praktiska eller teoretiska grunder. Brottsens svårhet hade redan beaktats av domstolen; en ny bedömning härav i administrativ väg måste därför komma att verka som en korrigerande av domstolarnas straffmätning. I enlighet med utskottets förslag beslöt riksdagen att tilläggsbestämmelsen skulle utgå. Se Schlyter i SvJT 1943 s. 594.

³¹ Styrelsen bestod vid handläggningen av sådan fråga av generaldirektören eller ställföreträdare för honom och tjänsteman i styrelsen som kungen bestämt samt två av kungen utsedda sakkunniga, av vilka den ene skulle vara eller ha varit innehavare av domarämbete.

ningen till samhället att delar av förslaget bröts ut till särskild behandling. Ändringen bestod av att tiden som den dömda skulle ha avtjänat innan frigivning fick ske sänktes från åtta till fyra månader. Kvotdelen om två tredjedelar behölls.³²

Ändringen av den fakultativa villkorliga frigivningen var påkallad av Fångvårdsstyrelsen, som i en skrivelse gjort gällande att den fakultativa villkorliga frigivningen kommit att användas på ett nytt sätt. Den användes dels i de fall då ett fortsatt straff inte längre ansågs behövligt för att avhålla den dömda från att begå nya brott, dels i belönande syfte vid gott uppförande under anstaltsvistelsen. Om tidigare vandelländningsvis spelat en stor roll för villkorlig frigivning menade styrelsen att det avgörande med tiden i stället kommit att bli dels hur den dömda betett sig under anstaltsvistelsen, särskilt gällande arbetsvilja, dels de förhållanden som den dömda skulle frigges i. En prövning i det enskilda fallet utifrån dessa kriterier ansågs överlägsen den obligatoriska frigivningen. Det ansågs självklart att vinna den dömdes medverkan till lämpliga eftervårdande åtgärder och över huvud taget att vinnlägga sig om skötsamhet, om frigivningen ägde rum efter prövning i det enskilda fallet och framstod såsom en förmån som den dömda hade förvärvat genom egna bemödanden, än om frigivningen skedde efter en för alla lika, schematisk regel.³³

1943-års system för villkorlig frigivning överfördes sedan i huvudsak till brottsbalkens tjugosjätte kapitel.³⁴ Vid denna tid var det ungefär hälften av de som frigavs från frihetsstraff som blev villkorligt frigivna och därmed erhöll den eftervård som institutet förde med sig (3 352 personer av 7 094 frigivna, varav 1 483 fakultativt och 1 869 obligatoriskt).³⁵

Tiden fram till 1983 års reform

Strax efter att brottsbalken trätt i kraft avskaffades den obligatoriska villkorliga frigivningen. Även de fakultativa reglerna ändrades och en möjlighet till frigivning efter halva strafftiden infördes vid särskilda skäl. Huvudregeln skulle dock alltjämt vara frigivning efter två tredjedelar, men för främst unga lagöverträdare och vid mycket långa strafftider öppnades möjligheten till halvtidsfrigivning. Det avgörande skulle vara att en så tidig frigivning framstod som *motiverad från resocialiseringssynpunkt*. Lagrådet hade framhållit att det måste vara just en undantagsregel — annars riskerade straffsystemet att tappa i legitimitet. Kravet på att det skulle kunna antas att den villkorliga frigivningen skulle främja den dömdes återanpassning i samhället

³² Prop. 1961:125 s. 10 f. och SOU 1956:55 s. 96 ff.

³³ Fångvårdsstyrelsen framställning citerad i prop. 1961:125 s. 5 f.

³⁴ Prop. 1962:10 del C s. 254 och 599. En ändring i sak infördes dock, och det var att prövotiden alltid skulle bestämmas till minst ett år. Ändringen motiverades med att den gällande minsta prövotiden, sex månader vid strafftider kortare än ett år, ansågs för kort för att kunna garantera effektiv eftervård. Balkens ikraftträdande skulle också innebära en väsentligt förstärkt frivårdsorganisation.

³⁵ Prop. 1965:159 s. 10.

utmönstrades ur lagtexten. Tiden om fyra månaders avtjänande innan villkorlig frigivning var möjlig behölls.³⁶

Syftet med ändringarna var bland annat att främja större enhetlighet inom de nordiska länderna, där det sedan början av 1960-talet pågick ett samarbete angående verkställighet av vissa påföljder. På grund av de olikheter som fanns i ländernas lagstiftningar hade vissa svårigheter att överföra verkställigheter uppstått. Inom samarbetet enades länderna om de formella förutsättningarna för villkorlig frigivning och om prøvotidens längd.³⁷ Departementschefen framhöll vidare att utvecklingen, alltsedan brottsbalkens ikraftträdande nyligen, visade en markant ökning av den fakultativa villkorliga frigivningen samtidigt som den obligatoriska villkorliga frigivningen hade visat sig vara förbunden med betydande behandlingsmässiga nackdelar. Den villkorliga frigivningen som sådan borde dock i någon form ingå som ett regelmässigt led i behandlingen av den dömda och endast undantagsvis borde intagna vägras villkorlig frigivning.³⁸ Kriminalvårdsstyrelsen, till vilken departementschefen hänvisade, hade i sitt remissvar yttrat följande.

Felet med den obligatoriska frigivningen — den s.k. sjättedelen — är att den kommer automatiskt på en alldeles bestämd dag, hur illa den intagne än har skött sig, hur enständigt han än avvisar varje förslag om hjälp och stöd. Det finns ett mindretal intagna som inte bör påtvingas någon övergångsbehandling och för vilka hotet att få avtjäna den lilla återstoden av straffet är en menlös gest av samhället. Enligt styrelsens mening är tiden nu inne att — som förslaget avser — sammangjuta de båda formerna av villkorlig frigivning till en enda, som bör komma till flitigt bruk och göra det möjligt för övervakningsnämnderna och kriminalvårdsnämnden att på ett från resocialiseringsynpunkt förnuftigt sätt anpassa frigivningen till såväl belöningsstanken som behovet av övergångsbehandling.³⁹

Den obligatoriska villkorliga frigivningen avskaffades och frågan om eftervård för dessa personer skulle i stället lösas på annat sätt, nämligen inom ramen för den fakultativa frigivningen. Viktigt att notera är alltså att den fakultativa frigivningen enligt departementschefens uttalanden skulle användas i sådan utsträckning att det totala antalet villkorliga frigivningar *inte* skulle minska. Någon ändring i tillämpningen var således inte tanken och syftet var inte heller att färre dömda skulle villkorligt

³⁶ Prop. 1965:159 s. 25 ff. samt Ds Stencil Ju 1965:3. I departementspromemorian hade föreslagits att frigivning skulle ske redan efter halva strafftiden, vilket då var möjligt i Danmark, Finland och Norge. Departementschefen ansåg dock att en sådan generell ändring (från två tredjedelar till hälften) var för långtgående och därför infördes en kompletterande bestämmelse i stället, se a.prop. s. 27. Den var avsedd att användas när det i det enskilda fallet var starkt motiverat ur resocialiseringssynpunkt att den dömda frigavs tidigt.

³⁷ Prop. 1965:159 s. 7 f. och 25 ff. Det nordiska verkställighetsarbetet reglerades genom lagen den 22 maj 1963 (nr 193) om samarbete mellan Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m., som trädde i kraft den 1 juli 1963.

³⁸ Prop. 1965:159 s. 26.

³⁹ A.prop. s. 20 f.

friges. I förarbetena framhålls att frågan om villkorlig frigivning i framtiden skulle vara fokuserad på *när* frigivning kunde ske och inte på *om* frigivning skulle ske.⁴⁰ Detta synsätt ligger således väl i linje med tankarna bakom det nuvarande systemet där det finns ett individuellt bedömningsutrymme vad gäller just tidpunkten för villkorlig frigivning.

År 1972 behandlades vissa frågor om villkorlig frigivning av lagöverträdare som avtjänade långvariga fängelsestraff för grov narkotikabrottslighet eller för grova brott som utgjort led i yrkesmässigt eller på annat sätt i organiserade former bedriven kriminell verksamhet. Den kriminalpolitiska debatten påminde med andra ord i stor utsträckning om den nutida. I förarbetena, som alltså inte handlar om villkorlig frigivning som sådan, utan om vissa åtgärder mot narkotikamissbruket, uttalades att risken för återfall var särskilt stor bland de som dömts för att ha begått sådana brott och att frigivning efter halva strafftiden borde tillämpas med största återhållsamhet i relation till dessa lagöverträdare.⁴¹ Enligt departementschefen var det enligt gällande rätt möjligt att särbehandla just denna grupp eftersom förutsättningarna för den dömdes anpassning i samhället, med hänsyn till de förhållanden i vilka han skulle komma att försättas i efter frigivningen, skulle bedömas inför villkorlig frigivning. Några särskilda bestämmelser om villkorlig frigivning behövdes därför inte.⁴² Detta uttalande kom att få mycket stort genomslag i praktiken framöver, trots att möjligheten till särbehandling aldrig kodifierades i lagtexten. De som dömdes för sådan brottslighet frigavs i princip aldrig efter halva strafftiden.⁴³ (Viktigt att poängtera är dock att dessa uttalanden tog sikte på villkorlig frigivning redan efter halva strafftiden.)

Därefter passerade relativt många år utan några förändringar i reglerna om villkorlig frigivning, och nästa ändring genomfördes först 1973, som en följd av den kommande kriminalvårdsreformen och betänkandet *Kriminalvård* (SOU 1972:64). Förändringarna tog dock inte sikte på frågan om risk för återfall i brott som en del av prövningen om villkorlig frigivning.⁴⁴ De beslutade ändringarna innebar en återgång till mer individuella bedömningar, till exempel avseende föreskrifter och prövotidens längd.

När den nya lagen om kriminalvård i anstalt trädde i kraft 1974 ändrades de materiella kraven för den fakultativa villkorliga frigivningen återigen. Vid prövningen av förutsättningarna för villkorlig frigivning

⁴⁰ A.prop. s. 26 f.

⁴¹ Prop. 1972:67 s. 30 ff., där det anges att ”s.k. hälftenfrigivning torde därför endast i undantagsfall vara motiverade gällande dem.” Se dock statistik i SOU 2024:48 kap. 3 som snarare visar att det är synnerligen ovanligt med återfall i allvarlig brottslighet.

⁴² Se t.ex. prop. 1974:20 s. 103 och de synpunkter som kriminalvårdsnämnden lämnat angående just förutsebarheten.

⁴³ Se t.ex. prop. 1980/81:76 s. 101, där det anges att hälftenfrigivningen inte tillämpades gällande just detta klientel.

⁴⁴ SOU 1972:64 s. 158–164 och Ds Ju 1973:3, som utarbetades på grundval av förslagen i betänkandet och de riktlinjer som ställdes upp i 1973 års statsverksproposition (prop. 1973:1 bilaga 4). Se också prop. 1973:13.

skulle verkningarna av fortsatt frihetsförlust för den dömda och förutsättningarna för hans anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han skulle komma att försättas efter frigivningen beaktas. Ändringen innebar således att den dömdes uppförande under anstaltstiden inte längre skulle beaktas särskilt i prövningen. Sådan misskötsamhet skulle i stället enbart mötas av disciplinära bestraffningar.⁴⁵

Ändringen motiverades av att det dåvarande systemet ledde till en slags dubbelbestraffning. Till exempel följdes en rymning i princip regelmässigt av att den villkorliga frigivningen *senarelades* en viss tid. Nu föreslogs, och sedermera beslutades, att sådan senareläggning skulle avskaffas och att det i stället skulle kunna beslutas att en viss tid, högst tio dagar, inte skulle räknas in i tiden för verkställigheten. Detta ansågs vara ett disciplinärt straff som meddelades direkt vid överträdelsen och innebar att tiden för villkorlig frigivning senarelades med motsvarande antal dagar. Flera förordnanden kunde kumuleras så att frigivningen senarelades med högst 45 dagar, eller för korttidsdömda, 15 dagar. Misskötsamheten hanterades således genom ett direkt beslut om senareläggning. Inför villkorlig frigivning skulle i stället andra faktorer beaktas. Samtidigt betonades också att om det var fråga om mer allvarlig misskötsamhet kunde det i det enskilda fallet beaktas även vid prövningen inför villkorlig frigivning.⁴⁶

År 1980 genomfördes ett antal betydelsefulla ändringar i brottsbalken, främst i syfte att i linje med dåtidens kriminalpolitik göra fängelsestraffen, som endast ansågs skadliga, färre och kortare. Till exempel sänktes minimitiden som skulle avtjänas innan villkorlig frigivning från fyra till tre månader. Möjligheterna att underlåta att förverka villkorligt medgiven frihet vid misskötsamhet utökades (presumtionen för förverkande avskaffades) liksom möjligheten att förverka endast del av straffåterstoden, såväl för domstolen som för övervakningsnämnderna. Ett krav på att det nya brottet begåtts under prövotiden ställdes upp.⁴⁷

⁴⁵ Prop. 1974:20 s. 101. Enligt lydelsen dessförinnan skulle vid prövning av fråga om villkorlig frigivning särskilt beaktas den dömdes uppförande under anstaltstiden och sinneriktning vid den tid då frigivning ifrågasattes, hans beredvillighet att ersätta genom brottet uppkommen skada samt de förhållanden i vilka han skulle komma att försättas efter frigivningen (i lydelse 1965:620).

⁴⁶ Prop. 1974:20 s. 101 ff. efter förslag i SOU 1972:64. Betänkandet innehåller riktlinjer för en genomgripande reform men inga lagförslag. Dessa utarbetades därför i promemorian Ds Ju 1973:9 med förslag till ändrad lagstiftning när det gäller anstaltsvården.

⁴⁷ Prop. 1978/79:212 s. 62 och 66 ff. samt SOU 1977:83 s. 179 ff. Flertalet nordiska länder hade redan sänkt minimitiden, se NU A 1978:6. Betänkandet *Tillsynsdom* (SOU 1977:83) innehöll också vissa mer genomgripande ändringsförslag avseende villkorlig frigivning. Sådan skulle inte beviljas i de fall intensiv övervakning eller fortsatt frihetsberövande av särskilda skäl var påkallat för att motverka återfall i brott. Det skulle finnas särskild anledning att befara återfall i brott, vilket kunde bero på handlingar som inträffat under anstaltstiden, till exempel upprepade rymningar, permissionsmissbruk eller annan misskötsamhet i anstalten, som narkotikahandling eller våldsanvändning. Således föreslogs en återgång till det som gällt före 1974. Det var nu inte fråga om att bedöma om anstaltsvistelsen skulle förlängas, utan om vilken slags frivård som skulle anordnas efter frigivningen, varför en sådan återgång ansågs

Nästa ändring 1981 hängde samman med att interneringspåföljden avskaffades. Syftet med de ändringar som genomfördes var att på annat sätt än genom internering tillgodose intresset av samhällsskydd särskilt mot den grova vålds- och narkotikabrottsligheten.⁴⁸ Den särreglering som gällt sedan början av 1970-talet och som innebar att vissa kategorier aldrig blev föremål för villkorlig frigivning redan efter halvtid (se just ovan), kom nu att lagfästas samtidigt som kretsen av vilken brottslighet som omfattades av särregleringen utvidgades.⁴⁹ Det klargjordes också att i de fall den dömde avtjänade ett fängelsestraff för särskilt allvarlig brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv och hälsa, skulle frågan om det fanns *påtaglig risk* för återfall i brottslighet av samma slag ges större vikt vid prövningen av villkorlig frigivning än annars.

Intressant nog så hade man i den promemoria som utarbetats inom Justitiedepartementet med anledning av interneringspåföljdens avskaffande, föreslagit att den nu aktuella särregleringen helt skulle utgå. Detta dels eftersom praxis för övriga intagna med långa straff (2 år och 6 månader eller mer) var att de frigavs efter halva strafftiden, dels då ordningen innebar att omständigheter som var kända för domstolen vid domstillfället, och därför beaktades i straffmätningen, även låg till grund för beslutet om villkorlig frigivning.⁵⁰ I motsats till förslaget i promemorian kom dock särregleringen alltså i stället att tas in i lagtexten och vidgas till att omfatta även de som dömts för brottslighet som riktat sig mot liv eller hälsa.

Departementschefen instämde förvisso i att rådande praxis kunde kritiseras eftersom den ledde till en schablonmässig dubbelbeaktning av omständigheter hänförliga till brottets karaktär och art. Omständigheterna verkade dels straffskärpande, dels ledde de till en senareläggning av den villkorliga frigivningen för en viss kategori dömda. Samtidigt framhölls att förslaget i promemorian hade utsatts för kritik av remissinstanserna. Från flera håll hade också framhållits att Fängelsestraffkommittén (se mer strax nedan) såg över frågan om villkorlig frigivning i hela dess vidd och att kommitténs överväganden borde inväntas innan förändringar gjordes. Enligt departementschefen borde någon generell lindring av strafftiderna för det klientel det nu var fråga om inte komma till stånd eftersom det gällde de personer som gjort sig skyldiga till den kanske mest samhällsfarliga av all brottslighet. Till

acceptabel. Dessa förslag genomfördes dock inte eftersom den villkorliga frigivningen skulle tas upp till samlat övervägande inom kort, se SOU 1977:83 s. 179 och prop. 1978/79:212 s. 66.

⁴⁸ Prop. 1980/81:76 s. 48 och Ds Ju 1979:5.

⁴⁹ Denna särbehandling skulle enligt ett förslag i prop. 1973:37 gälla också terrorister som dömts för brott i Sverige till en frihetsberövande påföljd om minst två år, en skrivning som riksdagen accepterat.

⁵⁰ Ds Ju 1979:5 i prop. 1980/81:76 s. 99 och 131 f. Om den dömde var under 23 år ansågs det vara fråga om allvarlig brottslighet redan vid strafftider om 1 år och 6 månader. Samma praxis tillämpades för fängelsedömda i femtioårsåldern eller äldre. Detta hade kritiserats i t.ex. Brå-rapport 1977:7 och av kriminalvårdsnämnden.

detta kom att det dessutom skulle bli svårt att uppnå tillräckliga anstaltstider om interneringspåföljden avskaffades. Vidare hade vissa våldsbrott, som väpnat rån (ofta bank- eller postrån), ökat och för denna kategori hade verkställighetslagstiftningen skärpts. De dömda skulle som regel placeras i sluten anstalt och i mindre utsträckning beviljas korttidspermission — en ordning som redan tidigare hade gällt just dem som inte beviljades halvtidsfrigivning. Att i detta läge upphöra med särbehandlingen framstod därför inte som en framkomlig väg. Kriterierna för en senareläggning av den villkorliga frigivningen kodifierades och utökades därför i stället enligt ovan, i syfte att tydligare sätta intresset av samhällsskydd i förgrunden. Avsikten var att de som dömts för mord, dråp, våldtäkt, grovt rån och mordbrand, men också för grov narkotikabrottslighet samt terroristbrott, skulle träffas av den särskilda prövningen. Som förutsättning för särbehandlingen krävdes att brottsligheten varit verkligt grov och utförts som ett led i yrkesmässigt bedriven kriminell verksamhet, ofta med internationell anknytning.⁵¹

Brottets art och svårhet skulle även fortsättningsvis bilda utgångspunkt vid prövningen av om den villkorliga frigivningen skulle skjutas upp, men det skulle alltså vid den just nämnda brottsligheten även göras en samlad bedömning av risken för återfall i brott av samma slag. I denna bedömning skulle förutom arten av brottsligheten också uppgifter om den dömdes person beaktas. Det kunde gälla den dömdes uppförande på anstalten, till exempel uttalad aggressivitet, brott under permissioner och yttranden av psykiatriker.⁵²

Som en reflektion kan nämnas att det nu sagda gällde just halvtidsfrigivningen. Som en mycket stark huvudregel skulle alltså de som dömts för denna typ av brottslighet i stället komma att villkorligt friges efter att två tredjedelar av strafftiden avtjänats.

År 1982 ändrades reglerna endast på så sätt att den minsta tid som den dömda måste ha avtjänat innan villkorlig frigivning kunde aktualiseras sänktes från tre till två månader. Detta skedde efter förslag i Fängelsestraffkommitténs delbetänkande *Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmanamedverkan inom kriminalvården* (SOU 1981:92) och förslaget lyftes upp med förtur trots att det för närvarande var under remissbehandling.⁵³ I den efterföljande propositionen konstaterades att förslaget stod i god överensstämmelse med den då allmänt accepterade målsättningen för kriminalpolitiken, nämligen att sträva efter att minska de skadeverkningar som frihetsstraff ostridigt förde med sig.

⁵¹ Prop. 1980/81:76 s. 48 f.

⁵² A.prop. s. 49 och 61. Förslaget ligger nära det som föreslagits i nordiska straffrättskommitténs betänkande NU A 1978:6. En påtaglig och särskilt stor risk för snabbt återfall i grova brott skulle kunna vara skäl för senareläggning av villkorlig frigivning vid grova våldsbrott och vid allvarlig brottslighet som bedrivits i organiserad eller yrkesmässig form.

⁵³ Prop. 1981/82:153 och SOU 1981:92. Att vissa frågor skulle förtidsbehandlas hade riksdagen gett till känna till regeringen, se JuU 1978/79:9 och rskr. 1978/79:53.

Detta borde ske genom att minska antalet frihetsberövanden, men också genom att avkorta längden på dem som ändå måste beslutas. Vid så korta fängelsestraff som det nu var fråga om ansågs en sådan ändring inte heller äventyra den allmänna laglydnaden.⁵⁴

Systemet innebar nu alltså att för de med korta strafftider (max två år) var frigivning på tvåtredjedelsdagen regel och endast en mycket liten del beviljades frigivning tidigare än så. För de med längre straff (längre än 2 år och 6 månader, dock för de under 23 år respektive över 50 år en strafftid om 1 år och 6 månader) var halvtidsfrigivning i stället regel. Den som inte frigavs på halvtidsdagen eller mellan halvtid och tvåtredjedelstid frigavs regelmässigt på tvåtredjedelsdagen eller den senare dag då frigivningssituationen var ordnad. I de sistnämnda fallen beviljades den dömde i princip alltid frigivningspermission för att själv kunna medverka till att ordna upp sin frigivningssituation.⁵⁵ Undantag från det nu sagda gällde för den tidigare utpekade gruppen, vilka inte frigavs förrän de avtjänat två tredjedelar av sitt straff. För de som inte frigavs ens då gällde i stället att de i princip undantagslöst beviljades frigivningspermission på tvåtredjedelsdagen. Permissionen övergick sedan, utan återvändande till anstalten, till villkorlig frigivning.⁵⁶

Halvtidsreformen 1983

Den 1 juli 1983 trädde den så kallade halvtidsreformen i kraft för att därefter gälla i tio år. Reglerna om villkorlig frigivning blev nu återigen huvudsakligen obligatoriska. Kriminalpolitiken var fortsatt inriktad på att minska användandet av fängelsestraff och reformen en direkt följd av denna målsättning. Reglerna innebar att den som undergick fängelse på viss tid, med två undantag, skulle frigives villkorligt när halva strafftiden avtjänats. Det första undantaget var att frigivningen kunde skjutas upp på begäran av den dömde, till exempel för att denne ville avvakta en ny dom för gemensam verkställighet. Det andra undantaget gällde de som redan särbehandlades, det vill säga de som dömts till fängelse i lägst två år för allvarlig brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa. De fick inte frigives förrän två tredjedelar av strafftiden avtjänats om det bedömdes finnas en *påtaglig risk för återfall i brottslighet av samma slag*. När det gällde frigivning efter tvåtredjedelsdagen skulle förutom återfallsrisken också beaktas verkningarna av fortsatt frihetsförlust samt förutsättningarna för den dömdes anpassning i samhället med hänsyn till frigivningssituationen.⁵⁷

⁵⁴ Prop. 1981/82:153 s. 8. Ett ytterligare skäl för reformen var den oroande beläggningssituationen i Kriminalvårdens anstalter — ett argument som är lika aktuellt i dagsläget. Se vidare SOU 2024:48 avsnitt 14.3 om överbeläggningens effekter.

⁵⁵ SOU 1981:92 avsnitt 3.1.3, prop. 1982/83:85 s. 33 f., Ds Ju 1979:5 s. 41 och NU A 1978:6 s. 17.

⁵⁶ A.st.

⁵⁷ SOU 1981:92. De ursprungliga direktiven för Fängelsestraffkommittén innebar att den skulle göra en förutsättningslös utredning om den villkorliga frigivningen. Genom tilläggsdirektiv angavs dock att en utgångspunkt skulle vara att övervakningsnämnderna borde avskaffas, och om systemet med villkorlig frigivning skulle vara

Fängelsestraffkommitténs förslag byggde på att det var viktigt med ett starkt samhällsskydd mot den verkligt allvarliga brottsligheten och att det därför fanns skäl för särregleringar vid sådan brottslighet. Ytterligare en utgångspunkt var att tillämpningen och förfarandet i så stor utsträckning som möjligt borde regleras i lag så att utrymmet för skiftande och skönsmässiga bedömningar i praxis hölls så litet som möjligt. Kravet på förutsebarhet borde enligt kommittén gälla även för verkställigheten.⁵⁸

Fängelsestraffkommittén ansåg att fakultativa regler var problematiska främst ur ett tillämpningsperspektiv då de innebär en risk för att tillämpningen slår orättvist samt leder till en rättsosäker och oenhetlig tillämpning. Det dåvarande systemet innebar också enligt kommittén en uppenbar risk för dubbel straffmätning genom att vissa omständigheter påverkade såväl straffmätningen som tidpunkten för villkorlig frigivning. Fakultativa regler ansågs inte heller fungera som en morot eftersom misskötsamhet under anstaltsvistelsen då ledde till disciplinära sanktioner i stället för att påverka tidpunkten för den villkorliga frigivningen. Den enda risken med att införa obligatoriska regler var enligt kommittén att de kunde leda till att domstolarna kom att döma ut längre straff, men då det saknades skäl att tro att domstolarna inte lojalt skulle bibehålla rådande straffmätningsspraxis, ansågs en övergång till i princip obligatoriska regler om halvtidsfrigivning vara att föredra. För att främja enkelhet, förutsebarhet och rättvisa skulle endast en kvotdel förekomma. Gällande den verkligt allvarliga brottsligheten kunde dock en längre tids inkapacitering, och således en annan kvotdel, motiveras av att samhällsskyddet framstod som särskilt påtagligt i dessa fall. Det ansågs dock viktigt att särregleringen framgick av lagtexten.⁵⁹

Kommitténs förslag innebar intressant nog att beslutanderätten angående senarelagd frigivning skulle flyttas från Kriminalvårdsnämnden till domstol. Enligt kommittén passade inte diskretionära prövningar av administrativa myndigheter under verkställigheten in i det enkla, rättvisa och förutsebara straffsystem som den föreslog. Kommittén ansåg därför att ett beslut om frigivning senare än efter halva strafftiden, det vill säga vid två tredjedelar, skulle fattas av den domstol som dömt i brottmålet. Kommittén konstaterade att det alltid är vanskligt att göra återfallsprognoser, vilket såväl gällande rätt som deras förslag förutsatte, och att det absolut inte kunde accepteras att verkställighetsmyndigheten gjorde den bedömningen.⁶⁰

kvar, kommittén i första hand borde pröva en lösning som innebar att villkorlig frigivning för korttidsdömda skulle ske obligatoriskt sedan en viss kvotdel av straffet hade avtjänats.

⁵⁸ SOU 1981:92 s. 89. Redan i detta delbetänkande framfördes att förslaget var avsett som en tillfällig lösning och att kommittén avsåg komma tillbaka till frågan i sitt huvudbetänkande, vilket skedde i *Påföljd för brott* (SOU 1986:13–15).

⁵⁹ A.bet. s. 97 ff.

⁶⁰ A.bet. s. 101.

Hänsyn till frigivningssituationen skulle enligt kommittén inte längre få vara avgörande för om frigivning skulle ske eller inte, men däremot skulle det finnas en möjlighet att besluta om tidigare- eller senareläggning med högst 14 dagar i förhållande till tvåtredjedelsdagen och i förhållande till halvtidsdagen. Detta skulle kunna beslutas om det framstod som uppenbart lämpligare med en annan frigivningstidpunkt, det vill säga endast i undantagssituationer.⁶¹

I den efterföljande propositionen konstaterades inledningsvis att man genom frihetsberövande straff inte kan förbättra den dömda och att fängelsestraff därför endast kan motiveras av allmänpreventiva skäl samt utifrån samhällsskyddsaspekter.⁶² Inom straffets ram borde dock i största mån åtgärder vidtas som mildrade och motverkade skadeverkningsarna av ett frihetsberövande samt om möjligt ledde till positiva effekter i enskilda fall. Åtgärder inom frivården måste syfta till att minska risken för återfall i brott och främja den dömdes anpassning i samhället.⁶³

Vad särskilt gällde den villkorliga frigivningens funktioner framhölls i propositionen att om det ursprungligen varit att främja gott beteende under anstaltsvistelsen och motverka återfall hade en framträdande funktion med tiden också kommit att bli en metod att generellt förkorta anstaltstidernas längd. Frivården efter frigivningen hade också kommit att ses som en viktig integrerad del av fängelsepåföljden. Det konstaterades att de som döms till fängelse ofta har svåra sociala och personliga problem och att tiden efter frigivning ofta utgör en mycket känslig period där behovet av stöd och hjälp för att anpassa sig till ett liv i frihet är synnerligen stort.⁶⁴

I propositionen accepterades således många av de utgångspunkter som Fängelsestraffkommittén haft och dessa hade också godtagits vid remissbehandlingen. Frågor om rättslig likabehandling, förutsebarhet och rättssäkerhet skulle nu prioriteras. Reglernas fakultativa karaktär hade fört med sig att de dömda kände en osäkerhet om tidpunkten för frigivningen och det fanns uppenbara risker att enskilda beslut framstod som orättvisa. Systemet borde därför i högre grad trygga en likformig tillämpning och lämna mindre utrymme för skönsmässiga bedömningar. Det ansågs också vara viktigt att lagen klart återspeglade det system som faktiskt tillämpades.⁶⁵

I frågan om den villkorliga frigivningen skulle vara obligatorisk eller fakultativ framhölls följande. Ett frihetsberövande är den mest ingripande åtgärden som samhället har till förfogande som straff mot brott. Starka rättssäkerhetsgarantier måste därför omgärda besluten. Fakultativa regler innebär att principen om att lika fall ska behandlas lika kan bli svår att upprätthålla. Eftersom misskötsamhet under vistelsen inte

⁶¹ A.bet. s. 104.

⁶² Prop. 1982/83:85 s. 29 f.

⁶³ A.prop. s. 31.

⁶⁴ A.prop. s. 33.

⁶⁵ A.prop. s. 35 f.

påverkade tidpunkten för frigivning behövdes inte heller fakultativa regler som en morot eller en sporre under anstaltsvistelsen. Det hade också konstaterats vara synnerligen svårt att finna klara och samtidigt från principiell synpunkt godtagbara kriterier för individuella bedömningar i fråga om frigivningstidpunkten. Detta hade också visat sig i tillämpningen: trots reglernas fakultativa karaktär tillämpades de enligt ett visst mönster och efter tämligen fasta schabloner. Övergången till ett obligatoriskt system skulle därför vara i linje med hur reglerna redan tillämpades. Övervägande skäl talade således för en övergång till obligatoriska regler, men med vissa strängt avgränsade undantag. För det första vid vissa former av grov brottslighet, där samhällsskyddsaspekter av sådan styrka gör sig gällande att en senareläggning måste kunna ske vid påtaglig återfallsrisk. För det andra måste en viss förskjutning kunna ske för att frigivningstidpunkten ska vara så gynnsam som möjligt. För det tredje borde önskemål från den dömdes sida att inte villkorlig frigivning kunna beaktas.⁶⁶

Särregleringen för grova brott kunde enligt regeringen motiveras genom att fängelsestraffet fyller ett antal olika funktioner. En är att samhället genom frihetsberövandet bereds skydd mot fortsatt brottslighet från den intagnes sida. Ett sådant intresse blir allt starkare ju allvarligare brottslighet som kan befaras från den dömdes sida. Intresset ansågs särskilt starkt vid grövre brottslighet som riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa, som vid mord, dråp, våldtäkt, grov misshandel, grovt rån, mordbrand och grov narkotikabrottslighet. Sådan brottslighet ansågs förvisso mycket svår att förutsäga, men det bedömdes finnas en mindre grupp personer som gjort sig skyldiga till sådan allvarlig brottslighet och för vilka det fanns starka skäl att befara återfall i likartad brottslighet. Det handlade om starkt kriminellt identifierade personer som vid åtskilliga tillfällen redan återfallit i brott av aktuellt slag eller som hade deltagit i organiserad eller på annat sätt särskilt kalkylerad brottslighet. Att denna grupp sedan länge särbehandlats talade enligt regeringen för en fortsatt särbehandling, medan risken för dubbelbeaktning av straffmättningsfaktorer talade emot. Särbehandlingen kunde därtill kritiseras ur principiell synvinkel eftersom fråga är om frihetsberövandets längd. En generell frigivning av denna grupp efter halva strafftiden skulle dock innebära en alltför kraftig förändring av samhällets reaktioner mot grövre brott. För de som dömts till tolv års fängelse skulle anstaltstiden minska med två år. En sådan långtgående ändring kunde inte genomföras på grundval av underlaget i lagstiftningsärendet utan skulle kräva ingående överväganden om till exempel straffskalor och om grunderna för domstolarnas straffmätning. Särbehandlingen borde därför åtminstone bibehållas tills vidare.⁶⁷

⁶⁶ A.prop. s. 39 f.

⁶⁷ A.st.

Kommittén hade, som framhållits ovan, förslagit att domstolen redan i samband med domen i brottmålet skulle fatta beslutet om senareläggning för denna grupp. Regeringen följde här inte kommitténs förslag utan konstaterade att det fortsatt skulle vara Kriminalvårdsnämnden som beslutade under straffverkställigheten. Som skäl anfördes att förslaget med domstolsprövning hade mött åtskillig kritik under remissbehandlingen. Departementschefen kunde inte heller biträda förslaget. Även om bestämmelsen hade byggts upp på så sätt att domstolen skulle tillerkännas beslutanderätt i en verkställighetsfråga, utgjorde den i realiteten en särskild straffmättningsregel. Regeln kunde inte heller anses uppfylla de krav på klarhet som rimligen måste ställas. Avgörande för tillämpningen skulle i praktiken bli brottslighetens art och omfattning samt eventuella egenskap av återfall, det vill säga omständigheter som var avgörande för påföljdsbestämningen också i andra hänseenden. Förslaget innebar därtill att det skulle saknas möjlighet att beakta hur den intagnes förhållanden utvecklats under verkställighetstiden, vilket innebar en risk för längre frihetsberövanden. Den gällande ordningen, med Kriminalvårdsnämnden som beslutade organ, behölls därför.⁶⁸

Vid prövningen av frågan om villkorlig frigivning skulle ske senare än när två tredjedelar avtjänats skulle återfallsrisken, verkningarna av fortsatt frihetsförlust och förutsättningarna för den dömdes anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han eller hon skulle komma att försättas i, beaktas. Det ansågs alltjämt föreligga en stark presumtion för att frigivning skulle ske på tvåtredjedelsdagen.⁶⁹

Departementschefen ansåg inte att någon öppning för att senarelägga den villkorliga frigivningen med hänsyn till frigivningssituationen borde införas för de som skulle frigges efter halva strafftiden. För de långtidsdömda som fortsatt skulle särbehandlas borde dock möjligheterna till en mer individualiserad bedömning bibehållas med hänsyn till återfallsrisken. Om det under verkställigheten visat sig att återfallsrisken var obefintlig borde villkorlig frigivning kunna ske även före avtjänandet av två tredjedelar. Så länge det bedömdes finnas en sådan påtaglig risk för återfall i brott fick dock frigivning inte ske. Denna kategori skulle dock även fortsättningsvis kunna meddelas frigivningspermission.⁷⁰

Tiden efter halvtidsreformen fram till 1999

Fängelsestraffkommittén återkom — som den hade lovat att göra — till frågan om villkorlig frigivning i sitt huvudbetänkande *Påföljd för brott — Om straffskalor, påföljdsval, straffmätning och villkorlig frigivning m.m.* (SOU 1986:14). I betänkandet konstaterades att ändringarna som hade genomförts 1983 hade blivit föremål för debatt och det särskilt regeln

⁶⁸ A.prop. s. 45 ff.

⁶⁹ A.prop. s. 48.

⁷⁰ A.prop. s. 51.

om särbehandling av de som begått viss allvarlig brottslighet. Kritik hade också riktats mot att diskrepansen mellan utdömt straff och avtjänat straff blivit alltför stor i och med den generella halvtidsfrigivningen.⁷¹ I sitt slutbetänkande kom kommittén därför att förespråka en övergång till en generell regel om frigivning efter två tredjedelar.⁷² Vad gäller särregleringen för de grova brotten anförde kommittén att det endast kunde förstås som ett slags nytt straff som motiveras av behovet av samhällsskydd. Ytterligare fängelsestid kan i och för sig skydda samhället mot nya brott, men ofta under mycket kort tid och endast undantagsvis ett par år. Det var därtill, menade kommittén, i princip omöjligt att göra individuella återfallsbedömningar, vilket dåtida undersökningar också visade.⁷³

Det dröjde därefter länge innan Fängelsestraffkommitténs slutbetänkande kom att behandlas och i 1992 års budgetproposition uttalade justitieministern att kommitténs förslag inte var ägnat att ligga till grund för en långsiktig och varaktig lösning av den villkorliga frigivningen. Det politiska läget hade svängt. Hennes avsikt var i stället att föreslå för regeringen att en utredning skulle tillkallas som bland annat skulle ha till uppgift att ta fram underlag för och lämna förslag till hur frågan om den villkorliga frigivningen skulle lösas på längre sikt. Hon uttalade samtidigt att det var hennes uppfattning att det inte var möjligt att bibehålla de nuvarande reglerna i avvaktan på utredningens förslag och beredningen av dessa.⁷⁴ Under våren 1992 upprättades därför en promemoria inom Justitiedepartementet som innehöll förslag till en återgång till den ordning för villkorlig frigivning som gällt före den 1 juli 1983.

Detta ledde till att den obligatoriska halvtidsfrigivningen avskaffades 1993. Huvudregeln blev i stället att alla som avtjänade ett tidsbestämt fängelsestraff om minst två månader *fick* medges villkorlig frigivning tidigast efter två tredjedelar av strafftiden.⁷⁵ Den villkorliga frigivningen blev således fakultativ igen. För fängelsestraff mellan ett och två år föreslogs en särskild reglering till undvikande av tröskeleffekter.⁷⁶ Särregleringen för vissa kategorier av långtidsdömda bibehölls, men kretsen av de lagöverträdare som träffades av denna reglering utvidgades till att gälla också särskilt allvarlig brottslighet som ingått som ett led i

⁷¹ SOU 1986:14 s. 87 f.

⁷² SOU 1986:14 s. 89 f. Högsta domstolen slog i NJA 1983 s. 899 fast att straffmätningen inte skulle påverkas av halvtidsreformen.

⁷³ A.bet. s. 90 ff.

⁷⁴ Prop. 1991/92:100, bilaga 3 s. 46. Straffsystemkommittén kom sedermera att tillsättas, dir. 1992:47.

⁷⁵ I propositionen föreslogs en minimitid om en månad men det ändrades av lagutskottet till två månader, se Justitieutskottets betänkande 1992/93:JU19.

⁷⁶ Om strafftiden var längre än ett år men kortare än två år, fick villkorlig frigivning ske tidigast när åtta månader samt en tredjedel av den tid som överstiger ett år hade avtjänats. Om strafftiden var två år eller mer och någon påtaglig återfallsrisk inte förelåg kunde frigivning ske redan efter att halva strafftiden avtjänats.

en yrkesmässig eller organiserad brottslighet.⁷⁷ Det kunde vara vissa kvalificerade stöld-, bedrägeri- och skattebrott som ingått i en yrkeskriminell verksamhet eller organiserad brottslighet, ibland med internationella förgreningar. Även stora delar av den ekonomiska brottsligheten och brottslighet som hade ett nära samband med narkotikabrottslighet ansågs rymmas inom denna kategori.⁷⁸

Vid prövningen av om den villkorliga frigivningen skulle ske senare än vid den tidigaste tidpunkten för villkorlig frigivning (det vill säga efter två tredjedelar) skulle särskilt beaktas om förutsättningarna för den dömdes återanpassning i samhället framstod som speciellt ogynnsamma med hänsyn till frigivningsförhållandena, hans eller hennes uppförande under anstaltsvistelsen eller andra särskilda omständigheter. Prövningen skulle grunda sig på en allsidig bedömning av alla relevanta faktorer, men det ansågs inte möjligt att ange alla faktorer som kunde vara relevanta i lagtext. Det ansågs självklart att risken för återfall kunde beaktas inom bedömningen av den dömdes anpassning.⁷⁹ Prövningen låg kvar på Kriminalvårdsnämnden.

Misskötsamhet som rymning, rymningsförsök, permissionsmissbruk, arbetsvägran, berusning, vägran att lämna urinprov och innehav av otillåtet material kunde leda till disciplinära bestraffningar, förflyttning till annan anstalt eller inverka på möjligheten att erhålla permission. Men uppförandet i stort kunde också påverka frigivningstidpunkten och det ansågs inte utgöra ett problem utan tvärtom ansågs beteendet under anstaltstiden vara en mycket viktig indikation på förutsättningarna för återanpassning.⁸⁰

I och med den nya kriminalpolitikens intåg var det alltså inte möjligt att lägga Fängelsestraffkommitténs förslag till grund för en långsiktig lösning av frågan om den villkorliga frigivningen. En möjlighet att kunna beakta individuella förutsättningar vid prövningen inför villkorlig frigivning ansågs nödvändig. Trots att en utredning hade tillsatts för att belysa frågan om vilken ordning som borde gälla för villkorlig frigivning i ett längre perspektiv ansågs det inte försvarligt att inte redan nu förändra det gällande systemet.⁸¹ Bristerna ansågs vara alltför stora. Då ett fullständigt beredningsunderlag saknades var dock den enda reella möjligheten att i huvudsak återgå till den ordning som gällt före halvtidsreformen. En sådan återgång ledde också till att större enhetlighet inom Norden uppnåddes på nytt.⁸²

⁷⁷ Prop. 1992/93:4 s. 21 f.

⁷⁸ A.prop. s.25 f. med vidare hänvisning till prop. 1982/83:85 s. 123.

⁷⁹ A.prop. s. 28.

⁸⁰ A.prop. s. 29.

⁸¹ A.prop. s. 21. Ju 1992:07, dir. 1992:47 och dir. 1994:45 som resulterade i Straffsystemkommitténs betänkande *Ett reformerat straffsystem* (SOU 1995:91).

⁸² A.st.

Tiden mellan 1999 och 2007

Den just ovan beskrivna ordningen var sedan i bruk till 1999, då reglerna ändrades på ett genomgripande sätt efter förslag av Straffsystemkommittén. Möjligheten till villkorlig frigivning efter halva strafftiden avskaffades helt och två tredjedelar blev den enda kvotdelen i systemet. Minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning sänktes från två till en månad. Reglerna gjordes också i huvudsak obligatoriska (får blev skall) och det ansågs nu åter råda en presumtion för villkorlig frigivning när två tredjedelar av det utdömda straffet avtjänats. Möjligheten att beakta risk för återfall i brott som ett skäl för att inte bevilja villkorlig frigivning togs bort. Tidpunkten för den villkorliga frigivningen skulle kunna *skjutas upp* på viss tid om den dömde begärde det eller *senareläggas* med högst femton dagar åt gången om den intagne i väsentlig grad brutit mot vad som gällde för verkställigheten.⁸³ Vid prövningen av frågan om senareläggning skulle beaktas om förseelsen fått eller kunde bedömas få andra negativa följder för den dömde.⁸⁴

Ändringarna byggde på förslag i betänkandet *Ett reformerat straffsystem* (SOU 1995:91).⁸⁵ Vad gäller bestämmelserna om villkorlig frigivning anslöt sig regeringen i stor utsträckning till kommitténs överväganden. Regeringen ansåg att det fanns starka skäl att begränsa användningen av fängelse då skadeverkningarna av anstaltsvistelsen och den negativa inverkan ett fängelsestraff kan ha är välkända. Alternativa åtgärder till fängelsestraffet måste framstå som trovärdiga för att bibehålla straffsystems legitimitet.⁸⁶ Fördelarna med ett system med villkorlig frigivning ansågs överväga de skäl som talade emot och institutet som sådant borde därför behållas. Genom den villkorliga frigivningen kan frågan hur övergången från vistelse i anstalt till vistelse i frihet ska vara anordnad lösas på ett rimligt sätt. Villkorlig frigivning ger också möjligheter att ställa krav på den frigivne samt ingripa med sanktioner om villkoren inte uppfylls. Det ansågs vidare ändamålsenligt att övervakning kan anordnas och genom möjligheten att förverka reststraffet vid ny brottslighet under prövotiden åstadkoms ett lämpligt reaktionssystem mot den som fortsätter att begå brott. Ett system med villkorlig frigivning finns också i de övriga nordiska länderna och i andra jämförbara länder. Ett

⁸³ Bedömningen av vilken typ av misskötsamhet som det skulle vara fråga om borde i huvudsak kunna ansluta till de skäl som för närvarande åberopades av kriminalvårdsmyndigheterna för disciplinär bestraffning. Här kan bl.a. hänvisas till Kriminalvårdsstyrelsens Allmänna råd (ARK 1993:1). Det kunde vara frågan om rymningar eller rymningsförsök, arbetsvägran, berusning, befattning med narkotika (som inte föranleder åtal), vägran att lämna urinprov, våld eller hot mot tjänsteman (som inte föranleder åtal), våld eller hot mot medintagen (som inte föranleder åtal) och innehav av otillåtet föremål, se prop. 1997/98:96 s. 185. Permissionsmissbruk skulle även fortsättningsvis hanteras inom ramen för permissionsinstitutet, men någon gång kunde man tänka sig att det också påverkade beslutet om villkorlig frigivning, till exempel då det inte finns någon permission att dra in.

⁸⁴ Prop. 1997/98:96.

⁸⁵ I direktiven angavs dels att frigivning i normalfallet borde ske efter två tredjedelar av avtjänad strafftid, dels att det fanns starka skäl att låta frigivningstidpunkten styras av fakultativa regler.

⁸⁶ Prop. 1997/98:96 s. 79.

avskaffande skulle slutligen innebära en kraftig repressionsökning som inte kunde försvaras.⁸⁷

Det förslag som nu genomfördes innebar att villkorlig frigivning skulle kunna ske tidigast när två tredjedelar av strafftiden avtjänats och att ingen kategori dömda skulle särbehandlas avseende tidpunkten. Således togs såväl särbehandlingen av vissa dömda samt möjligheten att beakta risken för återfall i brott bort. Regeringen konstaterade att halvtidsfrigivningen fortsatt hade mött kritik, främst med hänsyn till differensen mellan det utdömda fängelsestraffet och den tid som faktiskt avtjänades i anstalt. Den skulle därför slopas helt. Reglerna borde vidare utformas som en presumtion för frigivning efter att två tredjedelar av strafftiden avtjänats. En sådan återgång motiverades av starka rättviseskäl. Fakultativa regler riskerade att leda till godtycke och social diskriminering. Förutsebarheten skulle likaså öka. Det ansågs vara en fördel om reglerna var klara och enkla och i så stor utsträckning som möjligt gällde lika för alla. En sådan ordning skulle också leda till att den dömde på ett tydligare sätt visste hur lång tid som skulle avtjänas i anstalt.⁸⁸ (Den uppmärksamme läsaren ser här att Straffsystemkommittén tycks ha varit starkt inspirerad av Fängelsestraffkommitténs tidigare lämnade förslag. Pendeln svänger alltid tillbaka, tack och lov.)

Enligt regeringen förlorade systemet i tydlighet om vissa kategorier av dömda särbehandlades på så sätt som skett. Även rättviseskäl talade emot en sådan ordning. En särbehandling i positiv riktning, för den som första gången döms till fängelse, ansågs leda till avgränsningssvårigheter samt göra systemet svåröverskådligt. Det skulle heller inte kunna gälla alla, till exempel för den förstagångsförbrytare som dömdes för ett väldigt allvarligt brott. För de långtidsdömda ansåg regeringen att formerna för utslussning ur anstalten borde vidareutvecklas snarare än att en särbehandling skulle behållas.⁸⁹ Regeringen ansåg vidare att den villkorliga frigivningen skulle ha ett fakultativt inslag, bestående av att tidpunkten för den villkorliga frigivningen skulle kunna senareläggas med högst 15 dagar per beslutstillfälle om den intagne misskött sig under anstaltstiden. Nu avskaffades också möjligheten att som en del av det disciplinära sanktionssystemet förskjuta den villkorliga frigivningen på grund av misskötsamhet under anstaltsvistelsen.⁹⁰

Även om starka rättviseskäl talade för att reglerna borde vara i princip obligatoriska kunde fakultativa inslag alltså enligt regeringen inte helt undvaras. Sådana behövdes för att skapa goda förhållanden på anstalten och för att främja den dömdes rehabilitering — genom en viss

⁸⁷ A.prop. s. 118 f.

⁸⁸ A.prop. s. 120 och 126.

⁸⁹ A.prop. s. 121.

⁹⁰ Se 47 § andra stycket 2 lagen [1974:203] om kriminalvård i anstalt. Systemet hade inneburit att den intagne kunde tilldelas varning eller ett beslut om att en viss bestämd tid, högst tio dagar, inte skulle räknas in i verkställighetstiden. Det var således fråga om ett tidstillägg. I och med att möjligheten att besluta om senareläggning nu infördes avskaffades alltså möjligheten att besluta om tidstillägg, men möjligheten att meddela varning behölls.

fakultativitet skulle markeras att den dömde hade möjlighet att påverka sin verkställighet genom att vara skötsam. Den villkorliga frigivningen skulle därför kunna senareläggas med som mest 15 dagar åt gången vid misskötsamhet under verkställigheten. Senareläggning skulle endast komma i fråga om den intagne klart och i väsentlig grad brutit mot de regler och anvisningar som gällde, det vill säga inte på grund av den intagnes uppförande i största allmänhet.⁹¹ Det kunde röra sig om sådant som ägde rum inom anstalten, men också förseelser under frigång och vid placering utanför anstalt.⁹² Andra menliga åtgärder, som förflyttning till annan anstalt, indragning av permission och beslut om avskildhetsåtgärder, skulle fortsättningsvis beaktas vid beslut om senareläggning, för att undvika dubbelbestraffning.⁹³

Utvecklingen efter 2007

År 2007 skedde vissa förändringar i reglerna om villkorlig frigivning i syfte att åstadkomma en förbättrad och mer strukturerad övergång från livet i anstalt till livet i frihet efter förslag i betänkandet *Framtidens kriminalvård* (SOU 2005:54). Villkorlig frigivning skulle även fortsättningsvis ske när två tredjedelar, dock minst en månad, av strafftiden hade avtjänats. Om det vid den tidpunkten fanns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning, skulle den kunna *skjutas upp* med sex månader åt gången i stället för att *senareläggas*. Vid bedömningen skulle beaktas om den intagne på ett allvarligt sätt hade brutit mot de föreskrifter och villkor som gällt för verkställigheten. Möjligheten för den dömde att själv begära att den villkorliga frigivningen skulle skjutas upp togs däremot bort då regeln inte längre ansågs fylla någon praktisk funktion. Prövningsordningen behölls oförändrad, men det infördes ett skyndsamt krav för domstolarna samt en rätt till offentligt biträde i mål och ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning. I propositionen anges inledningsvis följande.

Kriminalpolitiken har som främsta syfte att förebygga brott. Påföljdsystemet har en viktig roll i det sammanhanget. Principer som proportionalitet, likabehandling, konsekvens och förutsebarhet är centrala vid straffmätning och påföljdsval. Detta hindrar inte att behandlingsperspektivet ges stort utrymme på verkställighetsstadiet. Inom ramen för utdömda påföljder måste stora ansträngningar göras för att rehabilitera de dömda för att minska risken för att de skall återfalla i brott.⁹⁴

Det framhålls vidare att målen för Kriminalvårdens verksamhet är att påföljder ska verkställas på ett både säkert och humant sätt samt att återfallen i brott ska minska. Att finna de rätta formerna för att rehabilitera de dömda, med bibehållen trovärdighet i verkställigheten och

⁹¹ Prop. 1997/98:96 s. 126.

⁹² Vid disciplinära bestraffningar krävdes att misskötsamheten skulle ha ägt rum när den intagne befann sig inom anstalten eller utom anstalten under tillsyn av personal inom kriminalvården.

⁹³ A.prop. s. 127.

⁹⁴ Prop. 2005/06:123 s. 20.

utan att kraven på samhällsskydd och rättssäkerhet eftersätts, ansågs vara den kanske främsta utmaningen för framtidens kriminalvård.⁹⁵ Det framhålls att syftet med den villkorliga frigivningen är att kontrollera övergången från vistelse i anstalt till vistelse i frihet. Genom institutet kan också reaktioner mot den som fortsätter att begå brott efter ett avtjänat fängelsestraff utformas på ett ändamålsenligt sätt. Därtill har de flesta andra europeiska länder och andra jämförbara länder ett system med villkorlig frigivning.⁹⁶

Ett viktigt mål för de förändringar som nu genomfördes var att få till stånd en individualiserad verkställighet och på så sätt främja individens motivation att förändra sitt beteende samt skapa förutsättningar för en framgångsrik verkställighet. Det var därför viktigt att ge incitament till skötsamhet under verkställigheten och till att de intagna själva arbetade för sin återanpassning. Individualiseringen skulle kunna verka i båda riktningar: de som uppfyllde vissa krav skulle ges möjligheter att vistas utanför anstalten i ökad omfattning, medan de som inte följde de regler och villkor som gällde inte skulle ges denna möjlighet.⁹⁷

Ett beslut om senareläggning ansågs ha liten effekt på de intagnas beteende, särskilt eftersom ett beslut om senareläggning fattades direkt vid misskötsamheten, vilket kunde vara mycket lång tid innan effekten märktes för den intagne. Femton dagar ansågs också vara för kort tid, särskilt vid långa fängelsestraff. Det var enligt regeringen viktigt med en sträng sanktion vid misskötsamhet, vilket också torde bidra till att tilltron till verkställighetssystemet förstärktes. Systemet med disciplinär bestraffning borde därför ges en tydligare utformning så att Kriminalvården på ett mer ändamålsenligt sätt kunde hantera ingripanden mot misskötsamhet. Förändringen skulle ske genom en utökad möjlighet att *skjuta upp* den villkorliga frigivningen.⁹⁸

Syftet var att det alltjämt skulle råda en stark presumtion för villkorlig frigivning efter två tredjedelar av den avtjänade strafftiden och för ett beslut om uppskjutning skulle det krävas allvarlig misskötsamhet, vilket i lagtexten kom till uttryck genom ett krav på synnerliga skäl. Den föreslagna ordningen med uppskjuten villkorlig frigivning skulle således ersätta gällande regler om senareläggning av villkorlig frigivning. Möjligheten för den dömda att begära att den villkorliga frigivningen skulle skjutas upp slopades.⁹⁹

Vid bedömningen av om det fanns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning skulle det särskilt beaktas om den intagne på ett allvarligt sätt brutit mot de föreskrifter och villkor som gällt för verkställigheten. För att motverka risken att ett sådant kriterium skulle leda till socialt orättvis tillämpning utformades reglerna så att frigivningstidpunkten inte

⁹⁵ A.st.

⁹⁶ A.prop. s. 53.

⁹⁷ A.prop. s. 54.

⁹⁸ A.st.

⁹⁹ A.st.

skulle påverkas av den dömdes uppförande i största allmänhet. Uppskjuten villkorlig frigivning skulle endast komma på fråga om det i det enskilda fallet gick att slå fast att den dömden på ett klart och allvarligt sätt hade brutit mot de föreskrifter och villkor som gällde för verkställigheten.¹⁰⁰ Det skulle vara fråga om en helhetsbedömning av allt som inträffat under verkställigheten. Det krävdes att det var fråga om föreskrifter och villkor av större vikt. Enstaka fall av misskötsamhet var som huvudregel inte tillräckligt, utan fråga skulle vara om flera omständigheter som tillsammans hade sådan tyngd att ett beslut om uppskjutning framstod som adekvat. Rymning kunde dock ensamt leda till att synnerliga skäl förelåg. Vidare kunde uppskjutning aktualiseras om den dömden under stor del av verkställighetstiden vägrat delta i sysselsättning eller uppträtt aggressivt. Positiv utveckling under längre tid skulle däremot beaktas i lindrande riktning.¹⁰¹

De viktigaste skillnaderna mot det tidigare systemet ansågs vara att en samlad bedömning skulle ersätta beslut vid varje enskild överträdelse. Genom kravet på synnerliga skäl skulle det som huvudregel krävas misskötsamhet vid fler tillfällen än som tidigare var tillräckligt för senareläggning. Hur många tillfällen som skulle krävas var beroende av hur allvarlig överträdelsen var. Det skulle också finnas möjlighet att låta bli att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den intagne efter en överträdelse kom att genomgå en positiv utveckling utan ytterligare misskötsamhet. Om det var fråga om allvarlig misskötsamhet (som hantering av narkotika eller rymningsförsök) som också ledde till andra konsekvenser, till exempel sämre möjligheter att beviljas besök eller utslussningsåtgärd eller förflyttning till slutan stalt, krävdes mycket allvarlig sådan misskötsamhet för att det också skulle leda till uppskjuten villkorlig frigivning. Gärningar som den dömden lagförts för fick däremot inte beaktas igen.

Vidare var avsikten att möjligheten att meddela den intagne en varning skulle ändra karaktär något, och i större utsträckning meddelas vid brott mot föreskrifter och villkor utan krav på misskötsamhet av väsentlig grad. På så sätt skulle varningen leda till att den intagne på ett tydligt sätt förstod att beteendet måste förändras för att uppskjutning inte skulle beslutas. Varningen skulle meddelas i direkt anslutning till överträdelsen. Meddelade varningar kunde sedan fungera som en indikation på synnerliga skäl, men det skulle inte vara något krav att en varning delats ut för att ett beslut om uppskjutning av villkorlig frigivning skulle få fattas.¹⁰²

Vid bedömningen av hur mycket den villkorliga frigivningen skulle skjutas upp skulle arten och omfattningen av överträdelserna särskilt

¹⁰⁰ I begreppet föreskrifter omfattas all normgivning som gäller för den intagne, dvs. såväl lagar och förordningar som Kriminalvårdens föreskrifter och anstaltens lokala ordningsregler. Med villkor avses annat som är bindande för den intagne, t.ex. vad som är bestämt i hans eller hennes verkställighetsplan.

¹⁰¹ Prop. 2005/06:123 s. 55–58.

¹⁰² A.prop. s. 58.

beaktas. Strafftidens längd var också av betydelse. Sex månader (180 dagar i stället för 15 dagar) ansågs vara tillräcklig tid för att kunna reagera adekvat mot allvarlig och långvarig misskötsamhet. Någon begränsning för hur många gånger den villkorliga frigivningen kunde skjutas upp infördes inte och således kunde i undantagsfall hela det utdömda straffet komma att avtjänas i anstalt.

Frågan om den villkorliga frigivningen utreddes därefter på nytt i betänkandet *Villkorlig frigivning — förstärkta åtgärder mot återfall i brott* (SOU 2017:61). Uppdraget var bland annat att analysera och ta ställning till om risk för återfall i allvarlig brottslighet särskilt ska beaktas som skäl mot villkorlig frigivning. Utredningens slutsats kom att bli att det inte bör införas en ordning som innebär att risk för återfall i allvarlig brottslighet kan påverka tidpunkten för villkorlig frigivning. Det huvudsakliga skälet ansågs vara att det inte går att på individnivå säkert säga vem som kommer att återfalla i brott. Även om forskningen gällande riskbedömningar har utvecklats kvarstår stora svårigheter att göra säkra individuella bedömningar om risken för återfall. Ett system där risk för återfall i brott ska påverka tidpunkten för villkorlig frigivning innebär att ett antal människor kommer att få verkställa längre strafftid i anstalt på grund av den bedömda risken, trots att denna risk inte skulle ha realiserats om personen frigivits.

Därtill ansågs möjligheten att genom åtgärder som avser den villkorliga frigivningen uppnå samhällsskyddseffekter vara mycket begränsad. I bästa fall kan man uppnå en temporär inkapaciteringseffekt, men den kommer aldrig att kunna bli längre än den återstående strafftiden. Effekten får nämligen antas vara begränsad till den tid som den fortsatta inkapaciteringen pågår; det nya brottet — återfallet — kommer sannolikt att inträffa ändå, fast senare. I stället borde de återfallsförebyggande åtgärderna efter villkorlig frigivning förstärkas, konkluderade Frigivningsutredningen.¹⁰³

I den efterföljande propositionen instämde regeringen i Frigivningsutredningens bedömning gällande risk för återfall i brott.¹⁰⁴ I överensstämmelse med vad som föreslagits kom dock de återfallsförebyggande åtgärderna efter villkorlig frigivning att förstärkas. Beslutanderätten, bland annat avseende föreskrifter, flyttades från övervakningsnämnderna till Kriminalvården.¹⁰⁵ Kriminalvården har också fått utökade möjligheter att ingripa mot misskötsamhet under villkorlig frigivning, till exempel genom interimistiska beslut om omhändertaganden. Regeringen framhöll återigen att tiden efter villkorlig frigivning är särskilt

¹⁰³ SOU 2017:61 kap. 8. År 2019 ändades vissa regler i 26 kap. brottsbalken språkligt och redaktionellt, men ändringarna innebar ingen ändring i sak, se SFS 2018:1253.

¹⁰⁴ Prop. 2018/19:77 s. 22 f.

¹⁰⁵ Kriminalvården hade tidigare kunnat meddela föreskrifter för tiden intill dess att nämnden har beslutat i frågan.

känslig när det gäller risken för återfall i brott och att det därför finns ett stort behov av återfallsförebyggande åtgärder.¹⁰⁶

Sammanfattande slutsatser

Så. Efter denna genomgång har det blivit dags att summera argumenten för och emot att risk för återfall i brott ska ingå som ett led i prövningen inför villkorlig frigivning. Jag tar tillfället i akt och är helt ärlig: utöver att det framstår som intuitivt rimligt finns det enligt min mening inte ett enda skäl som talar för att risk för återfall i brott ska vara en del av frigivningsprövningen. Det framstår som omöjligt att motivera en sådan reform utifrån rationella och underbyggda skäl. Det är ju tvärt-om så att de som riskerar att återfalla i brott är de som har störst behov av stöd! En reform där fler avtjänar större del av sitt straff som inlåsta kommer därför med största sannolikhet att vara kontra-produktiv och leda till fler återfall och ett sämre samhällsskydd.

Det har redan framhållits, men förtjänar att upprepas. Det är väl känt att den stora massan av de som döms till fängelsestraff ofta har svåra sociala och personliga problem och att tiden efter frigivning utgör en mycket känslig period där behovet av stöd och hjälp för att anpassa sig till ett liv i frihet är synnerligen stort. I detta återanpassningsarbete är den villkorliga frigivningen ett oundgängligt instrument som en del av ett straffsystem som präglas av humanitetsprincipen.

Ytterligare ett argument som bör lyftas fram är ett praktiskt. Som jag skrev ovan så påbörjade 6 483 dömda en villkorlig frigivning inom Kriminalvårdens verksamhetsgren frivården under 2023, vilket innebär i snitt 18 beslut om dagen. Att ålägga en förvaltningsmyndighet att göra ett så stort antal riskbedömningar av så stor betydelse för den enskilde, som dessutom inte kan genomföras med någon säkerhet på individnivå, framstår som direkt olämpligt. Det visade sig också när vi tidigare hade mer fakultativa regler — de kom att tillämpas som om de vore obligatoriska. Det säger sig självt att den mängdhantering som det här är fråga om inte lämpar sig för bedömning av återfallsrisk.

Jag instämmer också i det som bland annat Fängelsestraffkommittén framfört tidigare, nämligen att diskretionära prövningar av administrativa myndigheter bör undvikas och att systemet även på verkställighetsnivå bör vara enkelt, rättvist och förutsebart. Det finns en uppenbar risk för att tillämpningen av ett riskkriterium kommer att slå orättvist och leda till en rättsosäker och oenhetlig rättstillämpning. Jag förespråkar fortsatt ett system som tryggar en likformig tillämpning och lämnar ett så litet utrymme för skönsmässiga bedömningar som möjligt, även på verkställighetsnivån. Uppskjuten villkorlig frigivning utifrån risk för

¹⁰⁶ Brottsförebyggande rådet har i uppdrag att utvärdera lagändringarna om förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning (prop. 2018/19:77) samt utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda (prop. 2020/21:85) liksom utökade krav på deltagande i återfallsförebyggande åtgärder inför frigivning (prop. 2020/21:18). Uppdraget ska redovisas senast den 18 september 2025.

återfall i brott riskerar också att framstå som orättvist, skapa en osäkerhet om när de dömda ska bli frigivna och därför skapa en sämre anstaltsmiljö.

Jag har redan tangerat mitt nästa argument, nämligen att vi utifrån rådande forskningsläge inte kan göra adekvata riskbedömningar på individnivå.¹⁰⁷ Om risk för återfall byggs in över hela linjen skapar vi ett system som vilar på allt annat än vetenskap och beprövad erfarenhet (det är som att bygga en båt utan skrov eller ett hus utan grund). Risk för återfall kan möjligen accepteras i strängt kategoriserade undantags-situationer, men inte för alla som avtjänar fängelsestraff.¹⁰⁸

Dessutom är den längre tid som den dömda vid en uppskjuten villkorlig frigivning kommer att avtjäna i anstalt mycket kort. Vid straff-tider om tre år och fullt uppskjutande rör det sig om ett år. Vid nio månader i stället tre månader. Det har ännu inte hänt att tidpunkten för villkorlig frigivning skjutits upp så länge. Det kommer således med stor sannolikhet endast röra sig om kortare tider. Om den dömda inte rehabiliteras under denna längre tid kommer det nya brottet därför inte sällan att begås ändå, men senare. Detta är en aspekt som ofta missas. Mitt svar är därför att den person som det i skrivande stund skrivs flitigt om i media förmodligen hade återfallit ändå, men senare. Det är därför bara kosmetiskt att införa ett krav om risk för återfall i brott inför den villkorliga frigivningen. Samhällsskyddet ökar inte, annat än högst temporärt. All forskning visar tvärtom att en strängt kontrollerad och gradvis övergång från anstalt till ett liv i frihet minskar antalet återfall i brott. Den villkorliga frigivningen ökar således samhällsskyddet på ett reellt sätt.

Slutligen innebär längre tid i anstalt att den tid som kan förverkas vid återfall i brott minskar. På så sätt förloras ett mycket viktigt påtryckningsmedel för skötsamhet efter frigivningen. Om hela tiden avtjänas finns ingen straffåterstod att förverka och den dömda får inte heller någon prøvotid. På så sätt förlorar vi möjligheten att ställa krav på den frigivne och ingripa med sanktioner om villkoren inte uppfylls, vilket också riskerar att leda till fler återfall i brott.

Sammanfattningsvis är det min bestämda uppfattning att det är en dålig idé att föra in risk för återfall i brott som ett kriterium för uppskjuten villkorlig frigivning. Det kommer inte att leda till färre återfall i brott, men väl till ett system som saknar en solid grund och som inte ökar, utan snarare minskar samhällsskyddet.

¹⁰⁷ Se SOU 2024:48 kap. 6 för en genomgång av forskningsläget avseende riskbedömningar.

¹⁰⁸ Jfr härtill förslaget om en ny tidsbestämd påföljd — säkerhetsstraff — i SOU 2024:48 kap. 9, som är avsett att vara just ett sådant strängt undantag som är mycket mer ändamålsenligt än att inskränka systemet med villkorlig frigivning.