

## Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 2023

### **Ändring i uppdraget**

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (dir. 2022:95). Enligt direktiven ska utredaren bl.a. överväga och om lämpligt föreslå ändringar av straff- och verkställighetslagstiftningen, t.ex. när det gäller villkorlig frigivning, som innebär ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet samt överväga och om lämpligt föreslå andra ändringar av bestämmelserna om när villkorlig frigivning tidigast får ske och av regleringens utformning som en presumtion för att villkorlig frigivning ska ske. Utredaren ska vidare lämna förslag på en ny brottspåföljd som ska kunna innebära anvisningar om var den dömd ska vistas eller inte får vistas samt överväga och om lämpligt föreslå ändringar som innebär skärpta reaktioner vid rymningar och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff.

Utredaren ska nu även

- överväga om det bör införas en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan påföljd kan utformas,
- oavsett ställningstagande i sak lämna förslag på reglering av överträdelse av anvisning om var en dömd person ska vistas eller inte får vistas,

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att återfall i brott ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen i fler fall samt utifrån detta även föreslå de ändringar i 34 kap. brottsbalken som bedöms vara nödvändiga och föreslå ändringar som innebär att tillämpningsområdet utvidgas för regeln som möjliggör överstigande av straffskalan för brottet i vissa återfallssituationer (26 kap. 3 § brottsbalken),
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå kriminalisering av rymning och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff eller sluten ungdomsvård samt från verkställigheten av ett beslut om häktning på grund av misstanke om brott och beslut om förvar avseende utläningar,
- oavsett ställningstagande i sak lämna förslag på en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas, annat än om det finns särskilda skäl, och att villkorlig frigivning kan ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå de ändringar som behövs för att säkerställa att stöd och kontroll, t.ex. i form av övervakning, kan komma till stånd även i de fall villkorlig frigivning inte sker,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå de ändringar som behövs angående prøvotid efter villkorlig frigivning för att säkerställa att den dömda kan bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar i reglerna om permission i syfte att inskränka rätten till och skärpa villkoren för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt,
- överväga och om lämpligt föreslå ändringar i verkställighetslagstiftningen gällande särskilda utslussningsåtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juli 2024.

### **Tilläggsuppdragets innehåll**

#### **Införandet av en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd**

För de allvarligaste brotten finns det i dag möjlighet att bestämma påföljden till livstids fängelse. Livstids fängelse innebär ett fängelsestraff på obestämd

tid. Livstidsstraffet kan i efterhand omvandlas till ett tidsbestämt fängelsestraff genom att den dömde kan ansöka om att få sitt straff tidsbestämt enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid (omvandlingslagen). Ansökan kan göras först när den dömde avtjänat tio år och straffet kan som kortast bestämmas till arton års fängelse.

Det har tidigare även funnits andra tidsobestämda påföljder, nämligen förvaring och internering. Påföljderna slogs så småningom samman under benämningen internering. Möjligheten att döma till internering togs bort genom en lagändring 1981 (prop. 1980/81:76 om interneringspåföljdens avskaffande och straffet för grovt narkotikabrott m.m. s. 48–53). Internering kunde användas när någon dömdes för ett brott med två års fängelse eller mer i straffskalan och det med hänsyn till den tilltalades brottslighet, sinnesbeskaffenhet, vandel och levnadsomständigheter i övrigt var motiverat med ett långvarigt tidsobestämt frihetsberövande för att förebygga återfall.

Det finns nu skäl att överväga att – vid sidan av livstidsstraff för allvarliga brott – införa en möjlighet att frihetsberöva gängkriminella och andra samhällsfarliga personer under obestämd tid för att stärka samhällsskyddet och förebygga återfall i brott. Utgångspunkten för straffsystemet är att svårare brott ska bestraffas strängare och att lika allvarliga brott ska straffas lika strängt. Det utesluter dock inte att hänsyn även kan behöva tas till samhällets och medborgarnas behov av att skyddas från de farligaste återfallsförbrytarna. Samhällets behov av skydd tillgodoses delvis genom möjligheten att, för de allvarligaste brotten, döma till livstids fängelse och möjligheten att besluta att särskild utskrivningsprövning ska göras i samband med överlämnande till rättspsykiatrisk vård, om det finns risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag. Risker för att dömas till ett långt fängelsestraff eller erfarenheten av att avtjäna ett långt fängelsestraff är inte alltid tillräcklig för att en del personer ska avhålla sig från att begå nya allvarliga brott. Det kan t.ex. gälla personer som vid upprepade tillfällen har dömts för allvarliga sexualbrott eller allvarliga och upprepade våldsbrott inom ramen för kriminella nätverk. Frihetsberövandet innebär att de under den tiden förhindras att begå nya allvarliga brott. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om reglerna om bestämmande av påföljd och verkställighet av fängelsestraff i tillräcklig utsträckning tillgodoser samhällets behov av skydd mot allvarliga brott och upprepad brottslighet.

Det finns svårigheter förknippade med att förutse återfall i brott. När internering togs bort som påföljd anfördes att det är vanskligt att göra bedömningar av risken för att någon ska återfalla i brottslighet (prop. 1980/81:76 s. 40–41). Samtidigt delades den uppfattningen inte fullt ut av vissa remissinstanser som menade att det är beträffande dessa visserligen få men maximalt farliga fall, t.ex. grova vålds- och sexualbrottslingar, som man kan ställa en relativt säker prognos. I den nuvarande lagstiftningen ligger också riskbedömningar om återfall delvis till grund för bedömningen av om någon ska få ett livstidsstraff omvandlat (4 § omvandlingslagen) eller om en rättspsykiatrisk vård ska förenas med särskild utskrivningsprövning (31 kap. 3 § brottsbalken).

En ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd skulle i första hand kunna tillämpas för gängkriminella och andra samhällsfarliga personer i de fall ett livstidsstraff inte är aktuellt. För- och nackdelar måste övervägas, bl.a. när det gäller förutsebarhet och likabehandling. I sammanhanget kan det vidare vara värdefullt att undersöka om det finns lagstiftning och erfarenheter på området i andra nordiska länder som kan tas tillvara i det svenska påföljdssystemet. Exempel är den danska och den norska regleringen som gör det möjligt för domstolarna att döma till förvaring. Även regleringen i Tyskland och i England kan vara av intresse. Förslaget måste också analyseras i förhållande till utredarens övriga förslag. Särskilda överväganden krävs vidare i fråga om hur en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd förhåller sig till de andra tidsobestämda frihetsberövandena: livstids fängelse och rättspsykiatrisk vård förenad med särskild utskrivningsprövning.

Utredaren ska därför

- överväga om det bör införas en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan påföljd kan utformas.

### **Överträdelse av vistelseförbud**

Utredaren har redan i uppdrag att överväga ändringar inom ramen för påföljdssystemet som innebär utökade eller nya möjligheter att besluta var en dömd person ska vistas eller inte får vistas och att, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag om en ny brottspåföljd som ska kunna innebära anvisningar om var den dömd ska vistas eller inte får vistas. Den danska bestämmelsen om uppehållsförbud (opholdsforbud) som möjliggör

vistelseförbud upp till tio år är ett exempel i detta sammanhang och bör tjäna som utgångspunkt för övervägandena. Inom ramen för dessa överväganden behöver utredaren också särskilt ta ställning till hur överträdelser av anvisning om var en dömd person ska vistas eller inte får vistas bör regleras. Utredaren ska då överväga om överträdelse av vistelseförbud som utgångspunkt ska leda till en frihetsberövande påföljd.

Riksdagen har också tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att de områden som beläggs med vistelseförbud bör vara större än den omedelbara närheten till ett brottsoffers bostad (bet. 2021/22:JuU42 punkt 3, rskr. 2021/22:434). Utredarens överväganden och förslag ska därför utformas även med beaktande av detta tillkännagivande.

Utredaren ska därför

- oavsett ställningstagande i sak lämna förslag på reglering av överträdelse av anvisning om var en dömd person ska vistas eller inte får vistas.

### En skärpt återfallsreglering

Förhållandet att en tilltalad tidigare gjort sig skyldig till brott – och det alltså är fråga om återfall – kan vid prövningen av ett brottmål beaktas i tre olika avseenden. För det första kan rätten beakta återfallet som skäl för att bestämma påföljden till fängelse (30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken). Återfall i brott kan också beaktas som skäl för att förverka villkorligt medgiven frihet från ett tidigare utdömt fängelsestraff. Om den frigivne begår nya brott under prövotiden är utgångspunkten att förverkande ska ske (34 kap. 5 §, jfr även NJA 2021 s. 807 I och II). Först om återfallet inte beaktats vid påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet ska rätten ta hänsyn till återfallet i skärpande riktning vid straffmätningen (29 kap. 4 §).

Regleringen innebär alltså att återfall i första hand beaktas genom påföljdsvalet och i andra hand genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Återfallet får beaktas vid straffmätningen endast om det inte har betydelse för påföljdsvalet och det inte finns någon villkorligt medgiven frihet att förverka eller den återstående strafftid som kan förklaras förverkad framstår som alltför kort.

När straffskärpning på grund av återfall övervägs ska rätten särskilt beakta vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten, samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Gångbrottsutredningen föreslog i sitt betänkande Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68) en förändring av 29 kap. 4 § brottsbalken som skulle innebära en skärpt återfallsreglering. Enligt förslaget skulle återfall beaktas vid straffmätningen oberoende av om det var möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet i situationer där den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till brott eller om det är fråga om återfall i särskilt allvarlig brottslighet. Förslaget till skärpt återfallsreglering ingick, med vissa mindre justeringar, i en lagrådsremiss som regeringen beslutade om den 11 augusti 2022. Utöver att föreslå en omformulering av lagtexten anmärkte Lagrådet i sitt yttrande över lagförslagen att förslaget om skärpt återfallsreglering gav upphov till behov av förändringar i 34 kap. brottsbalken som inte hade övervägts i lagrådsremissen (prop. 2022/23:53 Skärpta straff för brott i kriminella nätverk s. 200–202). Mot denna bakgrund bedömde regeringen att förslaget om återfallsskärpning behövde beredas ytterligare (prop. 2022/23:53 s. 23).

Regeringen delar Gångbrottsutredningens bedömning att det finns skäl att skärpa den straffrättsliga reaktionen vid återfall i brott. Det är viktigt att personer som återfaller i brott möts av ändamålsenliga åtgärder. Det gäller särskilt för dem som är aktiva inom sådana nätverk där kriminalitet i olika former är den centrala verksamheten. Förändringarna bör dock inte enbart träffa gängkriminella, utan det är motiverat med en generell skärpning av återfallsregleringen. Skärpningen bör således beröra samtliga tilltalade som återfaller i brott.

Den förändring som föreslogs av Gångbrottsutredningen innebär att återfallsskärpning i vissa situationer ska ske även om villkorligt medgiven frihet förverkas. Regeringen bedömer att detta förslag i grunden är ändamålsenligt. Det finns dock också skäl att överväga om återfall bör få större betydelse även i andra fall. Det är t.ex. tänkbart att det finns situationer där återfall bör kunna beaktas vid straffmätningen trots att återfallet har varit av betydelse för påföljdsvalet. Så skulle exempelvis kunna vara fallet om en person vid flera tillfällen återfaller i brott och vid varje tillfälle, med hänsyn till återfallet, döms till en månads fängelse. Vid

upprepade återfall blir skälen för fängelse successivt starkare. Det kan därför rimligen vara så att det finnas en punkt då återfallet inte i tillräcklig utsträckning kan beaktas genom påföljdsvalet. Om det i dessa situationer inte finns någon villkorligt medgiven frihet att förverka, saknas möjlighet till ytterligare reaktion på grund av återfallet. Det bör i sådana situationer vara möjligt att skärpa straffet. Enligt regeringen finns det anledning att överväga skärpningar som går längre än vad som föreslogs av Gängbrottsutredningen. Lagstiftningen måste ge tydligt uttryck för att återfall i annat än bagatellartad brottslighet ska innebära en märkbar skärpning av den straffrättsliga reaktionen på brottet.

En skärpt återfallsreglering innebär, som Lagrådet påpekat, att det är nödvändigt att även se över regleringen i 34 kap. brottsbalken. Vid bedömningen av vilka förändringar som behövs i 34 kap. bedömer regeringen att det i regelverket även bör tydliggöras att ett förverkande av villkorligt medgiven frihet i princip är en reaktion på att någon har brutit mot de villkor som var förenade med den villkorliga frigivningen. I grunden är det således snarare en fråga om ändrade verkställighetsvillkor beträffande den första domen än en skärpt reaktion på det nya brottet (se NJA 2021 s. 807 I och II).

Enligt de ursprungliga direktiven ska utredaren belysa om det kan finnas anledning att göra ändringar i regleringen om förhöjt straff vid återfall i allvarlig brottslighet i 26 kap. 3 § brottsbalken, t.ex. sådana som skulle medge att fängelse på livstid kan dömas ut i vissa exceptionella fall. Uppdraget ändras nu på så sätt att utredaren oavsett uppfattning i sak ska lämna ett förslag på skärpning av 26 kap. 3 § brottsbalken. Uppdraget ändras också på så sätt att utredaren ska ta ett bredare grepp om bestämmelsen och överväga förändringar som innebär att dess tillämpningsområde utvidgas. I tillägg till vad som anges i de ursprungliga direktiven ska utredaren inom ramen för övervägandena i denna del särskilt ta ställning till om det bör vara möjligt att överstiga straffskalan för brottet vid upprepade återfall i brott som kan vara av mindre allvarligt slag än vad som i dag omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att återfall i brott ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen i fler fall samt utifrån detta även föreslå de ändringar i 34 kap. brottsbalken som bedöms vara nödvändiga, och
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att tillämpningsområdet utvidgas för regeln som möjliggör överstigande av straffskalan för brottet i vissa återfallssituationer (26 kap. 3 § brottsbalken).

### Kriminalisering av rymningar och avvikelser

Utredaren har enligt kommittédirektiven i uppdrag att överväga skärpta reaktioner vid rymningar och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff, t.ex. i form av kriminalisering av sådana handlingar. Rymningar och avvikelser kan förekomma även vid verkställighet av andra straffrättsliga frihetsberövanden, t.ex. slutna ungdomsvård, eller vid verkställighet av beslut om häktning med anledning av misstanke om brott eller förvar avseende utlänningar. På de särskilda ungdomshemmen, som Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för, hamnar de unga lagöverträdare som begått allvarliga brott och som dömts till slutna ungdomsvård. SiS har de senaste åren tilldelats ökade anslag bl.a. i syfte att stärka kvaliteten och säkerheten i verksamheten. Flera säkerhetshöjande åtgärder har också införts. Antalet avvikelser från slutna ungdomsvård ökade kraftigt under 2020 för att sedan minska kraftigt under 2021 och 2022. Det skedde endast två avvikelser från slutna ungdomsvård 2022, att jämföra med 26 avvikelser 2020. Det finns skäl att överväga en skärpt reglering även vid rymningar eller avvikelser från verkställighet av slutna ungdomsvård. Utredaren ska i detta avseende särskilt beakta arbetet i Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga (Ju 2021:17) liksom det arbete som bedrivs inom ramen för uppdraget att utreda vissa särskilda befogenheter vid Statens institutionsstyrelse (S 2022:C).

Antalet rymningar och avvikelser från placering i häkte har under de senaste åren varit lågt. Detsamma gäller avvikelser från Migrationsverkets förvar. Det är dock av central betydelse för tilltron till straff- och verkställighetssystemet att även dessa typer av frihetsberövanden effektivt kan vidmakthållas, att rymningar och avvikelser motverkas samt att verkställigheten sker med högt ställda krav på säkerhet. Tydliga reaktioner



mot sådana beteenden är viktigt för att upprätthålla tilltron till verkställighetssystemet och stärka samhällsskyddet. Det finns därför anledning att överväga även kriminalisering av rymning eller avvikelser från verkställighet av beslut om häktning och förvar. Det väcker dock komplicerade frågeställningar.

Särskilda överväganden krävs i förhållande till om det är lämpligt att kriminalisera även avvikelser från häkten bl.a. med beaktande av att en person som är häktad under förundersökningen inte är dömd utan endast misstänkt för det brott som är grunden för frihetsberövandet. Liknande överväganden krävs i fråga om rymning eller avvikelser från verkställigheten av ett beslut om förvar eftersom det då inte är fråga om verkställighet av en påföljd för brott.

Utredaren ska nu även

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå kriminalisering av rymning och avvikelser från verkställigheten av ett fängelsestraff eller sluten ungdomsvård, och
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå kriminalisering av rymning och avvikelser från verkställigheten av beslut om häktning på grund av misstanke om brott och beslut om förvar avseende utläningar.

### **Skärpta regler om villkorlig frigivning**

Utredaren har redan i uppdrag att om lämpligt föreslå ändringar av bestämmelserna om när villkorlig frigivning tidigast får ske och av regleringens utformning som en presumtion för att villkorlig frigivning ska ske. Uppdraget ändras nu på så sätt att utredaren oavsett bedömning i sak ska lämna förslag som innebär dels att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas utan endast om det finns särskilda skäl, dels att villkorlig frigivning kan ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden. Särskilda överväganden krävs i fråga om vad som skulle kunna utgöra särskilda skäl, exempelvis skötsamhet under verkställighet och en låg risk för återfall i brottslighet. Utredaren bör också överväga hur ett behov av stöd och kontroll efter frigivning, t.ex. i form av övervakning, kan säkerställas i de fall villkorlig frigivning inte kommer till stånd överhuvudtaget.

Utredaren ska därför

- oavsett ställningstagande i sak lämna förslag på en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas, annat än om det finns särskilda skäl, och att villkorlig frigivning kan ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden, och
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå de ändringar som behövs för att säkerställa att stöd och kontroll, t.ex. i form av övervakning, kan komma till stånd även i de fall villkorlig frigivning inte sker.

### Förlängning av prøvotiden efter villkorlig frigivning

Att ett fängelsestraff som utgångspunkt är helt verkställt vid prøvotidens utgång har ansetts tala för en reglering som innebär att prøvotidens längd kopplas till den strafftid som återstår efter den villkorliga frigivningen. Samtidigt måste bestämmelserna utformas så att det finns utrymme för verkkningsfullt återfallsförebyggande arbete efter den villkorliga frigivningen (jfr prop. 1997/98:96 Vissa reformer av påföljdssystemet s. 128–129). Den nuvarande ordningen innebär att prøvotiden motsvarar den återstående strafftiden, dock minst ett år (26 kap. 10 § brottsbalken). Eventuell övervakning ska, om inte annat beslutas, gälla under hela prøvotiden och kan inte pågå under längre tid än prøvotiden (26 kap. 12 § brottsbalken). Det kan ifrågasättas om den tiden i alla situationer är tillräcklig.

De senaste årens reformer av systemet för villkorlig frigivning har stärkt Kriminalvårdens möjligheter att under prøvotiden arbeta med den övervakade i syfte att minska risken för återfall i brott. Möjligheterna att kontrollera att de stödjande och kontrollerande åtgärderna följs har också utökats, exempelvis med elektronisk övervakning (se prop. 2018/19:77 Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning s. 27–40 och prop. 2020/21:85 Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda s. 28–30). Det är angeläget att den dömda kan bli föremål för insatser under tillräckligt lång tid efter villkorlig frigivning så att insatserna kan få effekt.

Den nuvarande regleringen innebär att alla som döms till fängelsestraff över en månad och upp till tre år får samma prøvotid, ett år. Av dem som frigavs från avtjänat fängelsestraff 2015 återföll 58 procent inom två år och 64 procent inom tre år. En längre prøvotid, som ger förutsättningar för

längre övervakning, kan ge bättre möjlighet till kontroll och stöd för dessa personer. Som en jämförelse fortgår verkställigheten av en skyddstillsynsdom alltid under en prøvotid av tre år (28 kap. 4 § brottsbalken). Särskilt beträffande dem som begår allvarlig eller upprepad brottslighet, t.ex. mot närstående eller inom ramen för kriminella nätverk, är det också viktigt att det under en tillräckligt lång tid efter frigivningen finns möjligheter till reaktioner vid misskötsamhet eller återfall i brott, exempelvis genom övervakning eller förverkande av villkorligt medgiven frihet. En förlängning av prøvotiden skulle medge att sådana åtgärder kan vidtas under en längre tid.

Mot denna bakgrund kan prøvotiden efter villkorlig frigivning behöva förlängas för att säkerställa att den dömda kan bli föremål för återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå de ändringar som behövs angående prøvotid efter villkorlig frigivning för att säkerställa att den dömda kan bli föremål för effektiva kontroll- och återfallsförebyggande åtgärder under en tillräckligt lång tid.

#### **Inskränkning av rätten till permission och villkor för permission**

Permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt får beviljas under de förutsättningar som anges i 10 kap. 1–4 §§ fängeslagen (2010:610). Permission får enligt 1 § beviljas i syfte att underlätta den intagnes anpassning i samhället om minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats och det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Om det finns särskilt ömmande skäl får, även utan att sådan tid som anges i 1 § har förflutit, enligt 2 § permission beviljas om sådan kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullbordande eller på annat sätt missköta sig ("särskild permission"). Enligt 10 kap. 5 § ska ett tillstånd till permission förenas med de villkor som behövs. Sådana villkor kan avse t.ex. vistelseort, anmälningsskyldighet, krav på nykterhet och förbud mot att kontakta ett brottsoffer (prop. 2009/10:135 En ny fängelse- och häkteslagstiftning s. 162). Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning. Enligt 1 kap. 7 § ska det vidare för långtidsdömda, dvs. intagna som avtjänar fängelse i lägst fyra eller i vissa fall två år, som huvudregel

beslutas om särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, permission och särskilda utslussningsåtgärder. En intagen för vilken det gäller särskilda villkor enligt 1 kap. 7 § får inte beviljas permission i strid med villkoren.

Utredaren har i uppdrag att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär en tydligare koppling mellan beviljande av permission och särskilda utslussningsåtgärder och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder. I syfte att förstärka samhällsskyddet och ge brottsofferperspektivet ett ökat genomslag finns det enligt regeringen skäl att se över rätten till och villkoren för permission ytterligare. Bland annat bör det övervägas om det finns skäl att inskränka rätten till permission för t.ex. brottsaktiva personer inom kriminella nätverk. Möjligheterna till obehållna permissioner bör också ses över med inriktning att de ska inskränkas. Även i detta sammanhang kan det vara värdefullt att undersöka om det finns lagstiftning och erfarenheter på området i andra jämförbara länder som kan tas tillvara. Dessa frågor hänger nära samman med utredarens uppdrag i fråga om vistelseförbud.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar i reglerna om permission i syfte att inskränka rätten till och skärpa villkoren för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt.

### Översyn av regleringen av särskilda utslussningsåtgärder

Utredningens övergripande uppdrag är att åstadkomma ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott. Det innebär att vissa personer behöver vara frihetsberövade längre och att det kan behövas större möjligheter till övervakning av dömda. Samtidigt måste systemet ge utrymme för återfallsförebyggande insatser och återanpassning till ett liv utanför anstalt. Mot bakgrund av att utredningen ser över regelverket för villkorlig frigivning finns det skäl att även se över regelverket för särskilda utslussningsåtgärder.

Reglerna för särskilda utslussningsåtgärder vid verkställighet i anstalt finns i 11 kap. fängeslagen. Enligt 11 kap. 1 § får en intagen, för att minska risken för att han eller hon återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd till vistelse utanför

anstalt genom särskilda utslussningsåtgärder. Utslussningsåtgärderna är frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. Åtgärderna vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång ska planeras så att de kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning. Regleringen har varit oförändrad sedan fängelselagen infördes 2010. Regleringen tillkom dock redan 2007 och överfördes, utan ändring i sak, till fängelselagen. Syftet med utslussningsåtgärderna är att åstadkomma en förbättrad och mer strukturerad övergång från livet i anstalt till livet i frihet (prop. 2005/06:123 En modernare kriminalvårdslag).

Det kan ur ett samhällsskyddsperspektiv finnas anledning att hålla vissa personer som begått mycket allvarliga brott inlåsta i anstalt under en större del av verkställigheten än vad som sker i dag, t.ex. genom att möjligheterna till villkorlig frigivning begränsas. Samtidigt kan det finnas andra dömda som sköter sig under verkställigheten och som har en låg risk för återfall i brott. För dessa personer bör det även i framtiden finnas möjlighet att under verkställigheten gradvis återgå till ett liv i frihet. När utredaren överväger vilka förändringar som bör göras i systemet för villkorlig frigivning kan det därför även finnas anledning att se över reglerna om särskilda utslussningsåtgärder. Det kan t.ex. vara så att begränsningar av möjligheterna till villkorlig frigivning innebär att det – i vart fall för vissa dömda – kan finnas anledning att utvidga möjligheterna till särskild utslussning, exempelvis genom att dömda i större utsträckning än i dag kan avtjäna en del av fängelsestraffet med fotboja i hemmet.

Utredaren ska därför

- överväga och om lämpligt föreslå ändringar i verkställighetslagstiftningen gällande särskilda utslussningsåtgärder.

### **Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget**

Utredarens analys av följdändringar i lagar och andra författningar ska även med anledning av dessa tilläggsuppdrag omfatta det internationella straffrättsliga samarbetet och förslagen ska vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska också i relevanta delar redovisa förslagets konsekvenser för barn och unga och säkerställa att förslagen är förenliga med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Analysen av förslagen ska också i relevanta delar ha ett jämställdhetsperspektiv samt

beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder beträffande hur de kan bidra till uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen om jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 29 december 2023. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juli 2024.

(Justitiedepartementet)